



O Acordo Mercosul-UE e seus principais problemas para o Brasil

Adhemar Mineiro

1. Introdução

No final de junho do ano passado foram concluídas as negociações para o acordo entre o Mercosul e a União Europeia, depois de mais de 20 anos de negociações. As negociações para o acordo se iniciaram em 1999, com base no Acordo de Cooperação Mercosul-União Europeia, firmado em dezembro de 1995. O acordo cujas negociações chegaram ao final prevê três pilares: diálogo político, tratado de livre-comércio, e cooperação. Toda a ênfase do processo negocial se concentrou desde o início no capítulo de livre-comércio, responsável pelas idas e vindas das negociações, já que a estrutura dos demais capítulos foi rapidamente organizada. Foi exatamente esse capítulo de liberalização comercial que foi, por isso mesmo, fechado primeiro, ainda no ano passado. Os outros dois, apesar de desenhados, foram fechados no primeiro semestre de 2020.

Esse fechamento de negociações se deu em um quadro em que, basicamente, as grandes negociações de comércio que estavam em curso, como o TTIP (Parceria Transatlântica em Comércio e Investimento, negociação entre a União Europeia e os EUA), o TPP (Parceria Trans-Pacífico, entre vários países da orla do Oceano Pacífico, capitaneada pelos EUA) e o TISA (Acordo de Comércio em Serviços, entre vários parceiros, como EUA, União Europeia e outros) visando a abertura ampla do mercado de serviços entre os países membros do acordo, empacaram por diversos motivos, especialmente a má vontade do Governo Trump em seguir com acordos plurilaterais e multilaterais, e um ambiente de maior resistência das populações ao livre-comércio que só serve às corporações transnacionais financeirizadas. Vale observar que essas resistências, se foram se reduzindo do ponto de vista dos governos dos países latino-americanos, por exemplo, e em especial do Mercosul, que foi um grande foco de

resistência na primeira década deste novo século, se ampliaram na segunda década do Séc. XXI no bloco europeu, onde o pós-crise de 2008 e a imposição de limitações fiscais (onde as grandes corporações transnacionais escapavam das políticas de ajuste por vários mecanismos de elisão fiscal, em especial recorrendo aos chamados paraísos fiscais), em primeiro lugar, e as preocupações ambientais crescentes aumentaram muito as resistências aos acordos de comércio.

Como apontado, o Acordo de Associação Bi-regional Mercosul-União Europeia tem três capítulos básicos: diálogo político, livre comércio e cooperação. As negociações se iniciam a partir do chamado Acordo de Madri (formalmente o Acordo-Quadro de Cooperação Inter-regional), em 1995, em simultaneidade e em um mesmo quadro geopolítico em que se iniciam as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (a chamada ALCA, lançada a partir da proposta dos EUA na Cúpula das Américas de Dezembro de 1994, em Miami) e em que entra em funcionamento a OMC (Janeiro de 1995).

Assim, um primeiro ponto complicado é o fato da União Europeia concluir uma negociação em que o capítulo de diálogo político tem como base a defesa da democracia e da institucionalidade democrática quando o principal país do Mercosul, o Brasil, se encontra sob um governo que tem sua origem e sua legitimidade questionadas pela violação de princípios básicos da institucionalidade democrática. De outro lado, o Mercosul negociou quase o tempo todo, desde o início, com uma UE que incluía o Reino Unido, e no fechamento das negociações a UE já não incluía um de seus principais mercados, o referido Reino Unido.

É preciso ver ainda os conteúdos essenciais da liberalização comercial, núcleo do acordo. A barganha fundamental é quase colonial: um pouco de abertura de mercados da UE para produtos agrícolas do Mercosul, em troca de amplas concessões nos mercados de produtos industriais, além das áreas de serviços e propriedade intelectual (e, de quebra, na área de compras públicas) pelos países do Mercosul. Do ponto de vista de uma estratégia e de políticas de desenvolvimento nacional, isso significa que fica reservado aos países do Mercosul a tarefa de produtores de primários, agrícolas, minerais e energéticos, e aos países da União Europeia a produção de produtos manufaturados e a prestação de serviços de mais alto valor agregado. Especialmente do ponto de vista ambiental, mas também social e econômico, o papel reservado aos países do Mercosul tem enorme impacto, acelerando a destruição ambiental, e limitando as possibilidades de melhorias sociais e econômicas, uma vez que esses setores de produção primária são pouco inclusivos e muito concentrados do ponto de vista do

capital necessário para tocar o processo de produção, além de evidentemente concentradores de renda e riqueza, e por tabela, de poder político no interior dos países da região.

Assim, o que temos fundamentalmente que avaliar é se o retorno a um “pacto colonial”, com seus enormes efeitos sociais e ambientais, é o que queremos no país como estratégia de desenvolvimento para o futuro. Ou, ao contrário, buscamos alguma estratégia alternativa que permita o aumento da renda e do emprego, e sua redistribuição, com fortes elementos de preservação do meio ambiente, assim como a preservação da democracia, que pode ser colocada em discussão por uma estratégia de concentração de renda e poder. Esse é o eixo de fundo da discussão de um acordo que não é só de comércio, e onde o pilar de livre comércio acaba se confrontando com a defesa da democracia e do meio ambiente.

2. As pré-condições políticas para o fechamento das negociações

Definidas pelo acordo-marco firmado em 1995, as negociações entre Mercosul e União Europeia seguiram lentamente até 2002, com algumas conversas que iam definindo marcos genéricos, como âmbito e objetivos do acordo em cada área de negociação. Dois acertos dessa primeira fase de definições parecem importantes: uma liberalização tarifária abrangendo cerca de 90% dos produtos comercializados, na área do comércio de bens, e os marcos de um acordo de investimentos nos moldes do vigente na Organização Mundial do Comércio (Acordo de Investimento conhecido pelo acrônimo em inglês TRIMs, *Trade-Related Investment Measures*, Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio em português). Esse segundo ponto é importante, já que os acordos bilaterais e regionais de investimentos mudaram bastante desde aquele período, caminhando para mais e mais garantias aos investidores, sejam grande fundos de investimento (investimentos de portfólio, papéis), sejam grandes corporações transnacionais e seus fluxos de investimento, alguns investimento externo direto. Assim, a princípio, a base definida inicialmente para o capítulo de investimentos nas negociações entre o Mercosul e a União Europeia não aprofundava muito um tema que é sempre sensível para os países em desenvolvimento, especialmente. Essa foi a justificativa usada por parte dos negociadores do Mercosul para não romper as negociações, que eram em vários momentos “congeladas”, mas nunca rompidas, e mesmo nas fases de congelamento se observavam sinalizações de que as negociações não estavam rompidas, e podiam recomeçar a qualquer momento.

Especialmente quando as negociações para a criação da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas) vão empacando, a partir do final de 2003, e quando travam definitivamente no primeiro quadrimestre de 2004, acontecem tentativas de dar mais vigor às negociações Mercosul-União Europeia, já que era comum nesse período a crítica de que os governos da região não buscavam acordos de comércio, por “definições ideológicas”. Nesse período acontecem tentativas de levar adiante os acordos com a UE, que acabavam dificultadas pela capacidade de concessão dos europeus na área de agricultura, e as resistências dos países do Mercosul em áreas como bens manufaturados e propriedade intelectual (onde havia forte demanda dos europeus, em especial no tema “denominações de origem”, tema sensível no universo europeu). Ainda assim, para tentar fechar as negociações, em 2004 o Brasil chegou a oferecer concessões aos europeus na área de compras governamentais (havia, e se ampliou em seguida, um forte programa de investimentos a ser levado adiante pela estatal brasileira Petrobrás, e a oferta poderia representar facilidade de acesso às licitações previstas nessa área). A tentativa não levou ao fechamento do acordo, e as negociações foram “congeladas” a partir daí, mas a oferta abriu o precedente para que o tema de compras governamentais entrasse na pauta de discussões daquele processo negocial.

No período a seguir essas negociações “congeladas” ficaram quase esquecidas. O aumento do comércio pelos países do Mercosul de produtos agrícolas para a China, que expandiu espetacularmente suas encomendas nesse período, arrefeceu a pressão do empresariado do agronegócio pelo acordo com a União Europeia. Carne e soja, dois dos principais produtos que buscavam espaço nos mercados da União Europeia, eram fortemente demandados pela China, e a expansão dos negócios reduzia a quase nada a pressão empresarial. Por outro lado, do ponto de vista do Governo Lula, na época, a prioridade do ponto de vista de negociações comerciais se centrou na possibilidade de finalizar a Rodada Doha na OMC, que caso finalizada, resolveria no seu capítulo de agricultura e nas discussões sobre subsídios parte da agenda que travaram as discussões com os EUA (ALCA), como que dificultavam as negociações com a União Europeia. Com o fracasso dessas tratativas em julho de 2008, essa rota foi inviabilizada. Entretanto, nesse momento, a aguda crise financeira internacional tirava os focos das negociações de comércio, com os próprios países desenvolvidos voltados para políticas protecionistas com o objetivo de defender seus próprios mercados. De outro lado, se abriam para o Brasil novas possibilidades de negociação (G-20, BRICS) que tornavam mais distantes as prioridades de conversas com os europeus.

As conversas foram retomadas a partir da 6ª. Cúpula União Europeia-América Latina e Caribe, realizada em 2010, em Madri, a partir especialmente de uma forte declaração do então presidente brasileiro Lula, de que o acordo deveria voltar a ser buscado. As negociações são retomadas muito lentamente ao longo dos primeiros anos, e enquanto permanentemente os negociadores do Mercosul demandavam uma “troca de ofertas” (quando cada lado diz o que está disposto a oferecer de fato em termos de abertura comercial), se avançavam de fato marcos regulatórios em algumas áreas, como serviços, compras governamentais e propriedade intelectual, entre outras. Esse processo segue até 2016, momento a partir do qual as negociações se aceleram, com a primeira troca de ofertas. Cabe observar especialmente a conjuntura política em que essa troca de ofertas se dava, com o governo liberal eleito de Mauricio Macri tendo tomado posse na Argentina em fins de 2015, e o governo liberal de Temer tendo assumido com o processo de ruptura institucional e impeachment da presidente Dilma Rousseff ao longo de 2015/2016. A troca de ofertas se mostra insuficiente, as conversas por ampliação seguem, com pontos de resistência vários, e a data marcada para o anúncio do fechamento das negociações, durante a Ministerial da OMC em Buenos Aires, Argentina, em dezembro de 2017, fracassa.

Os negociadores da UE seguem esticando a corda por mais concessões, ao mesmo tempo em que negociam com seus setores internamente. Um exemplo aqui é o da indústria automobilística alemã instalada no Brasil, que por muito tempo resistiu ao acordo. Por curioso que pareça, durante algum tempo a resistência das filiais de transnacionais europeias instaladas no Brasil foi fundamental para inviabilizar o acordo comercial.

Em reunião entre as partes ocorrida em Assunção, Paraguai, na última semana de fevereiro de 2018, prevaleceram as diferenças. Apesar dos discursos oficiais apontando a diretriz política do fechamento do acordo, as diferenças seguiram predominando em muitos pontos importantes. Destacam-se, pelo lado da União Europeia, demandas pela redução de tarifas no setor automotor (prazo de adaptação a redução de tarifas previsto no acordo – empresas europeias instaladas no Mercosul que fizeram investimentos demandam elas mesmas dos governos dos países do Mercosul maiores prazos para a redução das tarifas visando garantir seus investimentos), por estabelecimento de mais regras de origem, compras públicas (mais acesso), abertura em transportes/serviços marítimos e na importação de leite. Pelo lado do Mercosul, segue sendo problema uma regra mais rígida em propriedade intelectual, e segue a demanda por maior oferta europeia nos mercados de carnes e etanol. Ao mesmo tempo, em função de reconhecer as dificuldades, após a reunião os ministros responsáveis pelas negociações nos países

do Mercosul resolveram (talvez avaliando as dificuldades em seguir as conversas com a UE) tentar negociar mais rapidamente o acordo Mercosul-Canadá, e abrir negociações para um acordo de livre comércio com o Japão, e aprofundar as conversas com a Coreia do Sul.

A fragilidade política do Governo Temer, no Brasil, também aparecia como um entrave a maiores concessões por parte do Brasil, principal economia do Mercosul. O Governo Temer, em especial a partir de maio de 2017, parecia mais preocupado em evitar a sua derrubada do que em avançar com qualquer medida que pudesse, pelo mínimo que fosse, fragilizar sua base no Congresso. Acordos comerciais sempre impõem perdas a alguns setores, e por isso o governo brasileiro, que tinha tido posição ativa em 2016, passou a uma posição passiva a partir daí. Na Argentina, a aprovação de medidas impopulares, como a reforma da previdência, pelo Governo Macri, ao final de 2017, também fragilizou a posição negociadora argentina.

Assim, a conclusão das negociações comerciais entre os dois blocos se viabilizou politicamente apenas em 2019, com o novo governo de viés econômico liberal, mas agora eleito, no Brasil, o Governo Bolsonaro. Na Argentina, ainda, o fechamento das negociações com a União Europeia passavam um forte conteúdo de definição liberal do Governo Macri, na preparação para o processo eleitoral argentino. Essa definição de posicionamento fortemente liberal na economia viabilizou as definições e concessões que acabaram permitindo o fechamento do acordo com a estratégia de “puxar a corda” dos negociadores europeus finalmente combinando com negociadores do lado do Mercosul dispostos a fazer as concessões que viabilizariam o fim do processo. Para o Governo Bolsonaro, o fechamento também aparecia como um trunfo político que permitiria diferenciar o “seu governo” dos governos anteriores, pela capacidade de tomada e implementação de posições.

3. Alguns dos principais pontos do acordo negociado

A seguir, se procura levantar e analisar alguns pontos negociados no acordo no que se refere ao capítulo de livre comércio, o principal pilar do que foi acordado entre os negociadores dos dois lados.

Evidentemente não se procura esgotar as discussões, uma vez que para tal seria necessário um aprofundamento extenso, o que não é o objetivo aqui. São listados e problematizados apenas alguns dos pontos importantes do acordo negociado, e ainda

em discussão para aprovação. Mas se espera que sirva de base para uma avaliação razoável dos perigos contidos no que foi até aqui acordado, para que se procure agir a respeito do acordo a partir daqui.

A. Agricultura

A área de agricultura foi, desde o início, uma das principais fontes de problemas dentro do processo negociador. As mudanças na política agrícola comum da União Europeia durante o processo de negociação, reconfigurando grande parte dos seus subsídios, alguns questionados no nível da OMC, facilitou em parte as conversas, mas não muito. Destacaram-se ainda no processo a voracidade dos países do Mercosul por ampliação de suas exportações agrícolas para a Europa, e a resistência de alguns dos países europeus a estas demandas, tentando garantir proteção especialmente nas áreas de carnes (bovina, suína e frangos). Por outro lado, a capacidade competitiva europeia, em parte em virtude de incentivos, em algumas áreas, como vinhos e leite em pó, é capaz de atingir cadeias produtivas no Mercosul, como a da produção de leite e uvas, ambas com parte da sua produção vinculada à agricultura familiar.

Na área de agricultura, na reta final de negociação, a principal demanda do agronegócio da região do Mercosul foi a ampliação da quota de carnes, em particular as quotas de carnes especiais. A esse demanda, o agronegócio brasileiro agregou a ampliação da venda de etanol para a UE. Do lado europeu, implicaria impor perdas que não são politicamente bem-vindas à produção de carnes (e, por tabela, todo o complexo que esta produção articula) no interior do bloco. Liderados pela França, setores ligados à agricultura de vários países, em especial a área do Sul (Espanha, Itália e Grécia), a Irlanda, e os países do Leste Europeu liderados pela Polônia, resistiram. Quanto ao etanol, a entrada de etanol a preços mais baixos poderia interferir em uma política de eletrificação das frotas automotivas, provocando impactos que para além da agricultura, poderiam atingir as políticas de reconversão energética na União Europeia e nos países no interior da UE.

No caso dos produtos mais problemáticos (acesso por meio de quotas), vai um resumo do governo brasileiro, condensado pelo Itamaraty¹:

¹ MRE, Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, Resumo Informativo Elaborado pelo Governo Brasileiro, p.4, Brasília, Julho, 2019.

Produto	Tratamento
Carne bovina	99 mil toneladas peso carcaça, 55% resfriada e 45% congelada, com intraquota de 7.5% e volume crescente em 6 estágios. Cota Hilton (10 mil toneladas): intraquota passará de 20% a 0% na entrada em vigor do acordo
Carne de aves	180 mil toneladas peso carcaça, intraquota zero, 50% com osso e 50% desossada e volume crescente em 6 estágios
Carne suína	25 mil toneladas, intraquota de 83 euros/tonelada e volume crescente em 6 estágios
Açúcar	180 mil toneladas (WTO quota), intraquota zero na entrada em vigor do acordo. Quota específica para o Paraguai de 10 mil toneladas, com intraquota zero
Etanol	450 mil toneladas de etanol industrial, intraquota zero na entrada em vigor do acordo. 200 mil toneladas de etanol para outros usos (inclusive combustível), intraquota com 1/3 da tarifa aplicada europeia (6,4 ou 3,4 euros/hectolitro), volume crescente em 6 estágios
Arroz	60 mil toneladas, intraquota zero na entrada em vigor, volume crescente em 6 estágios
Mel	45 mil toneladas, intraquota zero na entrada em vigor, volume crescente em 6 estágios
Milho (sweetcorn)	1 milhão de toneladas, intraquota zero na entrada em vigor do acordo, volume crescente em 6 estágios

Para o caso do Brasil, a principal vantagem da liberalização acontecerá na área de frutas e peixes e frutos do mar, mas também alguns produtos processados, como os de tabaco e café (café torrado e solúvel). No caso da EU, os europeus ganharam abertura no caso de alguns produtos agrícolas processados, como queijos, leite em pó e vinhos, onde se ampliaram as cotas de importação do Mercosul²:

² MRE, idem.

Produto	Tratamento
Queijos	30 mil toneladas com volume crescente e intraquota decrescente em 10 anos (exclusão de muçarela)
Leite em pó	10 mil toneladas com volume crescente e intraquota decrescente em 10 anos
Fórmula infantil	5 mil toneladas com volume crescente e intraquota decrescente em 10 anos
Vinhos	liberalização tarifária em 8 anos (garrafas de até 5 litros e champanhe). Exclusão de vinho a granel, mostos e suco de uva
Espumantes	Preço acima de USD 8 FOB/litro livre de gravames na entrada em vigor do acordo. Liberalização tarifária após 12 anos
Alho	15 mil toneladas com volume crescente e intraquota decrescente em 7 anos
Chocolates e intermediários de cacau	Chocolate, chocolate branco e achocolatados: quota crescente de 12.581 mil toneladas a 34.160 mil toneladas em 10 ou 15 anos, com preferência intraquota de zero em 10 ou 15 anos. Durante o período de transição, a tarifa extraquota é de 18%-20%. Livre mercado após 15 anos. Manteiga, pasta e pó: desgravação em 15 anos, com exceção da pasta desengordurada (10 anos)

Vale observar que, no caso de leite em pó, a liberalização para a UE atinge não apenas os produtores locais no Brasil, mas o próprio processo de integração regional no Mercosul, uma vez que era um dos produtos importantes exportados pelo Uruguai na região. Curiosamente, em fevereiro de 2019, poucos meses antes de fechar as negociações com a UE, o governo brasileiro, por pressão do setor agropecuário já no Governo Bolsonaro, havia subido dramaticamente as tarifas aduaneiras sobre as importações de leite em pó, preocupado com o aumento drástico de importações da Europa e da Nova Zelândia.

B. Comércio de Bens

A relação entre a UE e o Mercosul no comércio de bens sempre foi extremamente assimétrica. O Mercosul se especializa em vender para a Europa produtos semimanufaturados, como torta de soja (para alimentação de animais, fundamentalmente), celulose, pellets de ferro (minério concentrado), derivados primários de petróleo e alguma carne processada. A única notável exceção são aviões, em função do papel da brasileira Embraer nesse mercado. Mesmo aí, é notável a interação, pois a Embraer é grande importadora de partes para a produção de aviões (e, em um mercado concentrado, há que tomar em consideração também as exportações da europeia Airbus para o Brasil). Por outro lado, além do Mercosul ser um grande importador de produtos manufaturados finais da União Europeia, também é um grande importador de componentes para a montagem de produtos finais montados aqui,

e há que considerar que parte da integração produtiva de grandes cadeias corporativas aqui instaladas com fornecedores europeus se dá porque essas cadeias corporativas são hegemônicas por empresas transnacionais europeias (automobilística e medicamentos, por exemplo). No caso da indústria química, ainda mais complicado, porque as cadeias corporativas nesse setor implicam que os europeus produzem no Mercosul (Brasil e Argentina) commodities químicas, produtos de menor valor agregado, intensivos em energia e de maiores impactos ambientais, enquanto importam da UE os produtos da química fina, com maior valor agregado e menores impactos ambientais. Evidentemente, a redução tarifária vai reforçar ainda mais essas tendências já estruturais. Assim, é explicada parte da desigualdade produtiva entre os dois blocos, lembrando que no caso do Mercosul, o papel como investidor das transnacionais de origem europeia sempre foi muito grande.

Pela grande disparidade entre os setores industriais dos dois blocos, a União Europeia é a grande beneficiada pelas reduções tarifárias nessa área, que ademais implicarão limites às políticas setoriais no Mercosul visando proteger indústrias ainda em estágios iniciais de estruturação, já que os prazos de redução tarifária são pequenos, e uma vez estabelecidos, não regredem. Esse é um dos pontos nevrálgicos do acordo, a oferta dos mercados de manufaturados do Mercosul em troca de abertura de algum espaço para a colocação de produtos primários na União Europeia. Em tempos de redução de mercados à nível mundial, pode ser uma grande vantagem para os exportadores europeus em busca desesperada por mercados, e em troca de um fechamento rápido do acordo, os negociadores do Mercosul acabaram cedendo rapidamente seus mercados em troca de poucas concessões, aceitando no final a estratégia da UE de “esticar a corda”.

C. Cadeia Automotiva

A cadeia de produção automotiva foi um dos setores mais problemáticos para o ajuste das negociações. Em realidade, existe um intrincado esquema nesta cadeia produtiva que faz com que Brasil e Argentina concentrem boa parte de seu comércio nesse setor. Assim, desde antes, parte importante do que conhecemos como Mercosul foi antecedido por acordos do setor automotivo, onde existe forte concentração de empresas transnacionais europeias. Assim como o acordo existente entre Brasil e Argentina, existe acordo também entre Brasil e México, conexões com os asiáticos (Japão, Coreia do Sul e China), com os europeus, com os EUA, com a África do Sul. Portanto, esse setor já seria por si próprio complicado. Ao reduzir tarifas nesta área entre dois dos parceiros (os blocos Mercosul e União Europeia), na prática se interfere em todo o setor e seu

encadeamento de insumos (autopeças). Ao abrir também a área de produtos finais, em realidade se afeta o cronograma de investimentos das empresas.

Por isso, na reta final de negociações, esse foi um dos setores mais complexos para o ajuste do processo negocial, uma vez que as diferentes empresas instaladas na região do Mercosul foram atingidas pela possibilidade do acordo em momentos diferentes de seus cronogramas de investimentos. Assim, os prazos maiores nesse setor visam de alguma forma a equilibrar os distintos interesses empresariais das empresas hegemônicas na cadeia de produção automotiva europeia. Vale observar que não existe empresa brasileira ou argentina hegemônica no setor, apenas filiais de empresas transnacionais aqui instaladas. Em função disso, os prazos negociados para a redução de tarifas nesse setor foram maiores, até chegar a uma ideia de liberalização de 60% do comércio de autopeças em 10 anos, e em 15 anos para o restante. Esse processo deverá reconfigurar a produção, com um maior volume importado de autopeças para montagem, representando vantagens de longo-prazo para os fornecedores europeus, e uma especialização das montadoras europeia instaladas no Mercosul em produtos finais com menor valor agregado, enquanto importariam de suas matrizes produtos finais de maior valor agregado.

Há que ter em consideração ainda os impactos dessa maior integração com os produtores europeus para o processo de integração regional Brasil-Argentina (e, por tabela, o Mercosul). Deverá afetar em especial a produção argentina de autopeças (destinada a montadoras instaladas no Brasil) e a produção e vendas de automóveis fabricados no Brasil (e vendidos a Argentina). Não foi á toa que houve resistência desse setor, tomado como o conjunto da cadeia produtiva, ao acordo, assim como de seus trabalhadores e sindicatos representantes desses trabalhadores especializados da cadeia automotiva, que representam um dos mais organizados setores sindicais em Argentina e Brasil.

É possível que, indo adiante o acordo e chegando a seu momento de implementação, ele acabe por redesenhar toda a cadeia internacional de produção nesse setor, já atingido por inúmeras associações internacionais entre empresas (algumas de regiões diferentes, como Renault-Nissan, entre franceses e japoneses, ou Fiat-Chrysler, entre italianos e estadunidenses), por mudanças tecnológicas importantes (maior conteúdo de tecnologia de informação embarcado e mudanças na matriz energética, com a transição para veículos elétricos), e pelo próprio redimensionamento do setor, com a discussão da prioridade de transportes coletivos face aos efeitos do transporte individual

não apenas sobre o consumo de energia, mas sobre trânsito urbano e ocupação de espaço.

A princípio, o setor automotivo europeu, de produtos finais e autopeças, além de prestadores de serviços (design dos veículos, desenvolvimento de softwares, etc.), pode sair altamente beneficiado pelo acordo, mas evidentemente isso vai depender desse redesenho dos próximos anos, que parece ser profundo. Do lado do Mercosul, a possibilidade de perdas (produção, renda e emprego) é muito maior do que a sinalização de eventuais ganhos com o acordo.

D. Serviços

O capítulo de Serviços é amplo, e avança bastante sobre o acordo da OMC, liberalizando significativamente, além de ampliar também os modos de prestação dos serviços.

Serviços financeiros, telecomunicações, serviços postais e comércio eletrônico são tratados para o conjunto de países. Além disso, cada Estado do Mercosul apresentou sua lista nacional de acesso a mercados em serviços.

Nos marcos gerais, em que pese manter a estrutura do Acordo Geral de Comércio de Serviços da OMC (conhecido pela sigla em inglês, GATS), que no fundamental garante aos Estados Nacionais o direito de regulação dos setores de serviços para viabilizar políticas públicas e a liberalização pela utilização de “listas positivas”, isto é, cada país lista o que vai ofertar para liberalização, e não os setores que quer proteger, liberando os demais (sistema de “listas negativas”), por avançar concretamente com o processo liberalizante, pode ser caracterizado como GATS Plus (mais liberal que o GATS original).

Quanto aos modos de prestação de serviços, na área mais sensível (o chamado Modo 4, movimento de pessoas para a prestação de serviços, cuja discussão acaba polarizada por se mover no limite de uma discussão conceitual de migração), o acordo desenha categorias de técnicos e pessoal de direção das empresas que podem exercer temporariamente prestação de serviços no território do outro bloco.

No caso brasileiro, apesar de excluir da oferta setores mais estratégicos para o desenvolvimento ou para políticas públicas, como defesa, saúde e mineração/extração de petróleo, a consolidação na lista de oferta do Brasil da legislação vigente no país em setores representativos, como telecomunicações, serviços financeiros, construção, engenharia, arquitetura, publicidade, serviços de distribuição, comércio varejista, consultoria, navegação de cabotagem (setor sensível, pois a circulação de navios

européus por aqui, além de afetar a nossa navegação de cabotagem local, que perde espaço para serviços internacionais que aproveitam de percursos de longo curso para fazer navegação de cabotagem no retorno, afeta questões de segurança em nossas costas) e serviços de informática, entre outros, consolida em um acordo internacional a situação dos atuais marcos regulatórios vigentes no país, em um momento em que, ao longo de cerca de mais de 25 anos de liberalização interna e privatizações, e em especial pela agressiva visão liberal desde 2016 (governos Temer e Bolsonaro), a situação regulatória brasileira é na prática de uma abrangente desregulação. Ao consolidar essa situação no acordo, o Brasil fica em uma situação muito difícil caso em algum momento queira rever suas posições para postura mais regulatórias.

Nos setores explicitados no acordo, vale alguns comentários. Na área de comércio eletrônico, tema que vem liderando a pauta na discussão internacional na OMC, pelas possibilidades que se abrem com essa liberalização, e que a pandemia em curso deve consolidar ainda mais, Mercosul e União Europeia apontam que reconhecem que o comércio eletrônico aumenta as oportunidades de comércio em várias atividades econômicas e concordam em promover o desenvolvimento do comércio eletrônico entre as duas regiões. Essa orientação genérica abre enorme espaço para os provedores europeus de comércio eletrônico. O artigo 44 do acordo na área de serviços diz ainda, sobre tarifas alfandegárias sobre transmissões eletrônicas, que “Neither Party shall impose custom duties on electronic transmissions between a person of one Party and a person of the other Party” (“Nenhuma parte deve impor tarifas alfandegárias sobre transmissões eletrônicas entre uma pessoa de uma parte e uma pessoa da outra parte”), abrindo mão previamente de uma possibilidade de regulação via tarifas que está sendo negociada em níveis mais amplos, e portanto, limitando a possibilidade de fazer políticas públicas na área. O acordo, nesse sentido, amarra previamente os posicionamentos das partes em relação à discussão no nível da OMC, e claramente beneficia os europeus mas, mais do que isso, abre um enorme espaço, se replicado, para os estadunidenses (Google, Amazon, Facebook, Apple) e chineses (Alibaba), que dominam o comércio eletrônico a nível mundial.

Em serviços postais, embora o acordo reconheça diferenciar o serviço de correspondência simples (cartas, de utilidade pública) dos serviços de courier/encomenda expressa (onde já existe a concorrência entre empresas específicas nessas áreas e o correio tradicional), amarra as possibilidades dos correios tradicionais utilizarem subsídios cruzados internamente, e portanto, interfere diretamente na capacidade gerencial do sistema público de correios, através do artigo 20. Isso pode não apenas dar margem a apelações judiciais sob a alegação de subsídio cruzado,

como ainda obrigar as empresas públicas operando com serviços postais a abrirem suas planilhas de custo com todas as informações, favorecendo os seus concorrentes na área de encomendas expressas.

No que diz respeito a telecomunicações, onde já operam poderosas empresas europeias no Brasil (Telefónica de España, TIM), foi assumido o compromisso de manter marcos regulatórios competitivos e evitar práticas anticoncorrenciais das operadoras, com autoridades reguladoras autônomas e independentes. Esse ponto desconhece toda a bibliografia internacional que fala da “captura” dos órgãos reguladores pelas empresas hegemônicas no setor. Além disso, a abertura neste setor exclui as empresas de “broadcasting” (rádio ou teledifusão).

Na discussão de serviços financeiros houve também uma ampliação com a inclusão de movimentação de capitais. Apesar de haver a ressalva do poder regulatório dos órgãos nacionais (como os bancos centrais), o texto busca reforçar aspectos de transparência e “segurança jurídica” (leia-se, menos capacidade de serem contestados em suas operações) para os investidores da EU que realizarem operações no Mercosul. Além disso, foi introduzido um capítulo sobre pagamentos correntes e contas de capital, que liberaliza o setor de movimentação de capitais, que deve ser lido combinado com a “segurança jurídica” ampliada no capítulo de serviços financeiros.

No caso da proposta de Acordo Mercosul-UE divulgada, alguns pontos podem ser observados e devem causar preocupação pelo nível de garantia envolvido. Um deles diz respeito a defesa do secretismo das informações de clientes bancários:

Artigo 36: “3. Nada neste Acordo deve ser interpretado como exigindo que uma Parte divulgue informações relacionadas aos negócios e contas de clientes individuais ou qualquer informação confidencial ou proprietária em poder de entidades públicas.”, o que pode proteger eventuais fraudadores ou suspeitos de evasão fiscal ou atividades financeiras temerárias de ter de prestar contas de eventuais suspeitas, amarrando os reguladores financeiros nacionais.

Artigo 35, 2.B.12, item ii: “(ii) “Fornecedor de serviços financeiros” significa qualquer pessoa física ou jurídica de um Membro que deseje fornecer ou prestar serviços financeiros, mas o termo “fornecedor de serviços financeiros” não inclui uma entidade pública.”, esse ponto acaba por excluir, dependendo da interpretação jurídica, empresas financeiras públicas, muitas delas existentes nos países membros. No caso do Brasil, entre os cinco maiores bancos, dois são estatais, e existem muitas outras empresas financeiras públicas em vários níveis, que ficam limitadas por esta redação.

Vale observar que a título de “Serviços Financeiros”, estão incluídos também os serviços de seguros em suas múltiplas variações, vários deles também oferecidos por empresas públicas.

Finalmente, outro ponto interessante do Acordo Mercosul-UE na área de Serviços é o seu Artigo 38, que de maneira sutil, inverte a lógica de “lista positiva” para a área de Serviços e introduz, na área de serviços financeiros, um esquema de “lista negativa”, referindo-se a que todo “novo serviço financeiro” está de antemão aberto para as empresas financeiras operando dentro dos marcos do Acordo nos países partes. Como hoje não temos como saber quais são os tais “novos serviços financeiros”, os reguladores nacionais ficam bastante limitados para regular esses novos serviços, já desde este momento abertos e protegidos pelo Acordo. Ou seja, através de um artigo com redação cuidadosa, se contorna o espírito do sistema de lista positiva, antecipando a liberalização de serviços futuros nessa área, sem discussão.

E. Propriedade Intelectual

Os dois itens centrais de negociação de propriedade intelectual contidos no acordo dizem respeito a indicações de origem e patentes.

No que se refere às chamadas “indicações de origem”, a visão europeia é bem estrita, querendo caracterizar suas produções regionais. Por outro lado, levadas essas regras às últimas consequências, os países do Mercosul seriam penalizados com processos de reconhecimento de regras de origem que não reconheceriam o fato de que esses países receberam emigrantes da Europa, que trouxeram não só a si, como também técnicas de produção que utilizavam nos seus locais de origem, em especial para alimentos (vinhos, queijos, embutidos, etc.). No acordo final, o Mercosul reconheceu 355 indicações geográficas europeias, exigência dura dos europeus, mas se preservaram prazos para a readequação da produção no âmbito do Mercosul, assim como algumas denominações de origem nacionais do Mercosul (no caso brasileiro, na área de bebidas, cachaça, além de vinhos e espumantes da área de denominação “Vale dos Vinhedos”, assim como queijo “Canastra”).

No que diz respeito a patentes, a visão expressa pela UE foi de tentar garantir ao máximo as patentes de suas empresas farmacêuticas (esse é o maior exemplo), em relação a uma visão do Mercosul, e particularmente do Brasil, que coloca o foco em políticas públicas relacionadas a questões de saúde e na possibilidade de garantir seus programas de distribuição de medicamentos de uso continuado (como casos de hipertensão, diabetes e SIDA), através da distribuição de genéricos. Mas o texto final não contempla extensão de patentes, e trabalha dentro dos marcos do acordo de

propriedade intelectual da OMC (conhecido como Acordo TRIPS). Porém, segundo o resumo do Itamaraty, “os países do MERCOSUL fizeram coincidir os compromissos do texto com a decisão de modernizar suas respectivas legislações com base em padrões internacionais.”³ Assim, há que entender o que exatamente os governos da região entendem por modernização de suas legislações, que pode ser um endurecimento ainda maior a respeito do reconhecimento de patentes, no sentido de ampliação dos compromissos expressos no Acordo TRIPS.

F. Compras Governamentais

Essa é outra área sensível. Na primeira década deste novo século, países do Mercosul com grandes orçamentos, como Brasil e Argentina, tentaram impulsionar a industrialização a partir das políticas nacionais de compras públicas. O setor de petróleo foi claramente um exemplo disso, expandindo sua política de compras no sentido de dinamizar a indústria metal-mecânica regional. De olho nessas possibilidades, já em meados daquela década, quase ao final das negociações que travaram a partir de 2004, a União Europeia começou a apresentar demandas de preferências nas disputas por compras públicas nos países do Mercosul, em especial Brasil. E naquela altura os negociadores brasileiros sinalizaram com alguma oferta nessa área, desde que a UE ampliasse sua oferta em agricultura.

Coerente com a visão liberal dos governos brasileiros que concluíram o processo de negociação, o acordo prevê o aumento da concorrência em licitações públicas e o chamado “uso mais eficiente dos recursos públicos”⁴. Ou seja, o entendimento não prioriza o uso de compras públicas como um instrumento de política pública para alavancar o desenvolvimento, mas a suposição de que a competição permite a redução dos valores gastos e um aumento geral de eficiência – não tomando em consideração que é uma competição entre desiguais, onde os parceiros europeus levarão grande vantagem, e se estará abrindo mão de um poderoso instrumento de indução ao desenvolvimento de vários setores que poderiam ter seu desenvolvimento alavancado por contas públicas. Mais grave ainda, se prevê uma “ampla consulta a estados e municípios, com vistas à inclusão de entes federativos que somem 65% do PIB”⁵, afetando para além do nível federal, a capacidade dos níveis subnacionais de fazerem políticas públicas voltadas ao desenvolvimento local em suas respectivas áreas de abrangência.

³ MRE, *ibidem*, p. 12.

⁴ MRE, *ibidem*, p. 7.

⁵ MRE, *ibidem*, p. 8.

G. Comércio e Desenvolvimento Sustentável

Talvez o ponto mais importante desse capítulo das negociações seja o fato de ele não estar sujeito a sanções do mecanismo de soluções de controvérsias do acordo. É importante levantar esse ponto, pois pelo menos do ponto de vista do atual governo brasileiro, as orientações gerais do capítulo contrariam completamente às políticas públicas a ele relacionadas adotadas pelo Brasil.

O capítulo em geral levante três pontos chaves, que conflitam frontalmente com as diretrizes do atual governo brasileiro. O primeiro deles é a adesão aos princípios fundamentais da OIT (Organização Internacional do Trabalho) e de segurança e saúde no trabalho. Nesses pontos, os representantes dos governos brasileiros que operaram para fechar o acordo trabalharam e trabalham diuturnamente contra qualquer garantia aos direitos dos trabalhadores, sejam estes expressos através de legislações, regulamentações ou acordos de trabalho. Trabalham para retirar direitos trabalhistas e atingir à organização sindical. Portanto, quanto aos princípios da OIT, que se movem na direção oposta a esta, pode se considerar que de fato não compartilham dessa orientação geral.

O segundo diz respeito aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 2030 e a preocupação quanto a mudanças climáticas (incluindo a observação do Acordo de Paris, a questão da proteção da biodiversidade, e o manejo sustentável das florestas e da pesca). O governo brasileiro no ano passado mostrou não apenas sua despreocupação com essas questões, como trabalhou internamente contra os protocolos internacionais que tomam em conta essa preservação, e se posicionou diplomaticamente muitas vezes contestando qualquer ponderação internacional sobre os acontecimentos por aqui ou o seu posicionamento frente às questões climáticas e do desenvolvimento sustentável como intromissão em assuntos internos do Brasil e tentativa de violação da soberania brasileira.

Um terceiro, não menos importante, diz respeito a um fórum de participação da sociedade civil, quando todos conhecemos as relações conflituosas do atual governo brasileiro com a sociedade civil nacional e internacional.

Assim, se entende a colocação desse capítulo no bojo do acordo comercial como meramente simbólico, uma declaração política genérica para satisfazer os negociadores europeus, talvez preocupados em responder de alguma forma às preocupações políticas de suas sociedades, sem no entanto estar sujeito a questionamentos com consequências específicas em algum órgão de solução de controvérsias, sob responsabilidade desse acordo.

H. Outros Temas

Estes temas centrais, além de outros, constituem o núcleo central de liberalização comercial do acordo. Sobre esses outros, vale ainda tocar rapidamente em três deles, empresas estatais, barreiras técnicas ao comércio e solução de controvérsias.

i. Empresas Estatais

No que diz respeito a empresas estatais, o acordo opera de forma ambígua. De um lado, reconhece que as empresas estatais têm natureza particular, e podem, por isso, ao trabalhar para a consecução de objetivos de políticas públicas e prestação de serviços públicos para o qual foram criadas, operar para além de objetivos meramente comerciais. Entretanto, por outro lado, o capítulo do acordo que fala de empresas estatais, enfatiza que devem operar com base em negociações comerciais.

Além disso, tomando em consideração o conjunto do acordo, se essa definição da base de operação das empresas (meramente comercial ou não) já não é clara no capítulo referente a empresas estatais, em outras áreas do conjunto do pilar comercial do acordo as coisas são ainda menos claras, já que visões de suposta “defesa da concorrência” colocam em questão a participação de empresas públicas em áreas que operam em ambiente de disputa com empresas privadas internacionais, no caso empresas europeias.

Vale observar que apenas as grandes empresas estatais federais são levadas em consideração no acordo, além da exclusão de empresas de alguns setores, como defesa, por exemplo.

ii. Facilitação de Comércio

Consoante às intenções expressas na Ministerial da OMC de Bali, em 2013, a primeira sob a gestão do diplomata brasileiro Roberto Azevêdo como Diretor-Geral da OMC, foi consolidado no acordo um capítulo de facilitação de comércio, buscando facilitar, acelerar, e diminuir os custos dos trâmites de importação e exportação de bens, facilitando os processos através da redução da burocracia e do aumento da transparência para os atores envolvidos nestes processos.

Nesse sentido, há ainda compromisso de rever e melhorar regulamentos e práticas de desembaraço de bens, de forma contínua e em consultas com os setores empresariais, bem como fazer uso na maior extensão que se fizer possível de processos eletrônicos nas operações aduaneiras, o que a OMC já havia apontado que poderia representar

uma redução dos custos de transação do comércio entre os países (nesse caso, entre as partes signatárias).

Compromissos específicos também são assumidos no que diz respeito especificamente a bens perecíveis, onde atrasos aduaneiros podem representar custos com conservação e inclusive perda de produtos. É prevista também a possibilidade de admissão temporária de bens.

Cabe observar que, quando da discussão no âmbito da OMC, instituições representativas de funcionários aduaneiros e outros fiscais questionaram essas facilidades como elemento de redução de arrecadação aduaneira e dificuldades para um melhor controle das operações.

iii. Solução de Controvérsias

O acordo prevê um mecanismo de solução de controvérsias, assim como a possibilidade de recorrer aos mecanismos de solução de controvérsias da OMC.

Entretanto, como dito anteriormente, alguns pontos não estão sujeitos a debate no órgão de solução de controvérsias, seja ele qual for, como as questões trabalhistas e ambientais que dizem respeito ao desenvolvimento sustentável.

O acordo, que como dito teve seus marcos negociados ainda em finais dos anos 1990, não prevê mecanismos de disputa investidor-Estado, no que diz respeito ao tema de investimentos.

4. O processo em curso até a aprovação ou não

O acordo negociado, cuja negociação do pilar comercial terminou em Junho do ano passado, e a negociação dos pilares de diálogo político e cooperação terminaram há cerca de um mês, significa apenas o término do processo negocial, e não a vigência do acordo. O acordo negociado deve ainda ser ratificado pelas partes para que entre em vigor.

Após o término das negociações do pilar de livre comércio (os dois outros, embora mais simples, são bem mais recentes), se procedeu a uma revisão técnica e jurídica, e à tradução do acordo (português e espanhol, no caso do Mercosul, mas mais de 20 diferentes línguas no caso da União Europeia) para sua discussão a nível nacional e aprovação.

Ainda durante esse processo, alguns parlamentos nacionais (Áustria e Holanda, além do parlamento regional da Valônia, no caso da Bélgica) e alguns governos nacionais (como o caso da França, o mais expressivo), se mostraram contrários ao acordo por diversos motivos. A Alemanha, até aqui, tem sido o principal defensor do acordo no nível da União Europeia.

O acordo, feitas as revisões técnicas e jurídicas, e devidamente traduzido, deve passar pela discussão dos governos nacionais, e no caso da UE, será discutido no seu pilar comercial no Conselho Europeu. Os outros dois pilares devem ser aprovados nos parlamentos nacionais de cada país (a autoridade europeia tem mandato para discutir e implementar acordos de comércio, por isso o pilar comercial tem sua discussão restrita ao nível da UE, em Bruxelas). O parlamento europeu deve também expressar sua posição. No caso do Mercosul, a discussão deve ser feita para decisão de cada governo nacional.

Aprovado em Bruxelas e nos países do Mercosul, existem ainda dúvidas se a sua vigência só se dá depois de assinado pelos quatro Estados membros plenos do Mercosul, ou a vigência se dá para cada país signatário em particular no caso do Mercosul. Essa dúvida foi suscitada sob pressão do governo brasileiro, que teme que o assunto se arraste em seu processo de discussão no caso da Argentina, e por isso quer que a vigência se dê com a aprovação em cada um dos países. Seria muito estranho se isso de fato acontecesse, e refletiria mais a conjuntura política do que a institucionalidade regional, uma vez que a negociação foi feita em conjunto pelos quatro países do Mercosul, se refere a um acordo entre o Mercosul e a União Europeia, e do ponto de vista dos mercados e da liberalização que foi negociada, existem enormes diferenças entre o todo e as partes.

5. Conclusões

Depois de uma negociação extensa, de cerca de um quarto de século, o acordo negociado entre o Mercosul e a União Europeia se encontra em seus momentos conclusivos. Agora é a hora de saber se o que foi negociado nesse longo período vai valer ou não.

Os conteúdos essenciais do que foi negociado reafirmam uma postura de retomada de uma estrutura produtiva colonial por parte dos países do Mercosul, onde desse lado do Atlântico os países se especializam em fornecer aos europeus produtos primários,

basicamente *commodities* agrícolas, minerais e energéticas, comprando dos parceiros europeus produtos manufaturados, abrindo sua área de serviços, e fazendo enormes concessões em outras áreas – no negociado no presente acordo ênfase deve ser dada ao setor de compras públicas, que fica bastante restrito na sua capacidade de funcionar como instrumento de política pública para o desenvolvimento.

Como dito anteriormente, do ponto de vista ambiental, mas também social e econômico, o papel que fica reservado nessa barganha aos países do Mercosul tem enorme impacto, acelerando a destruição ambiental, e limitando as possibilidades de melhorias sociais e econômicas, uma vez que esses setores de produção primária são pouco inclusivos (são setores basicamente concentradores de renda e riqueza, e por tabela, de poder político no interior dos países da região) e muito concentrados do ponto de vista do capital necessário para tocar o processo de produção.

Assim, do ponto de vista do Brasil e do Mercosul, o que precisa ser avaliado é se o retorno a um “pacto colonial”, com seus enormes efeitos sociais e ambientais, é o que queremos no país e na região como estratégia de desenvolvimento para o futuro.

Ou, ao contrário, o que buscamos é uma estratégia alternativa que permita o aumento da renda e do emprego, e sua redistribuição, com fortes e objetivas preocupações com a preservação do meio ambiente, assim como a preservação da democracia, que pode ser colocada em discussão por uma estratégia de concentração de renda e poder.

Esse é o eixo de fundo da discussão de um acordo que não é só mais um acordo de comércio, e que mais uma vez em nome da liberalização comercial, tem o seu pilar de livre comércio em confronto com a defesa da democracia e do meio ambiente, e as possibilidades de busca de novos caminhos pelas futuras gerações.

A aceleração para o fechamento do acordo dá ainda para um governo que questiona a própria democracia, como o governo brasileiro atual, supostamente um trunfo nas suas relações com os parceiros europeus, mostrando as sociedades brasileira, do Mercosul e europeia que, quando se trata dos interesses comerciais, democracia, direitos sociais e trabalhistas, e a defesa do meio ambiente, perdem prioridade na pauta de discussões frente a interesses muito concretos das empresas, em especial as grandes corporações transnacionais, e a busca do lucro. Seguimos, apesar da pandemia e das novas preocupações por ela colocadas com o futuro da humanidade, em um mundo onde a prioridade de longe são os negócios.