



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SOCIOECONÔMICO - CSE
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS - CNM
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

BERNARDO ARÊAS GONÇALVES DA SILVA

**ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS À
RATIFICAÇÃO DO TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE
MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA**

FLORIANÓPOLIS

2023

BERNARDO ARÊAS GONÇALVES DA SILVA

**ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS À
RATIFICAÇÃO DO TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE
MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA**

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Graduação em Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador(a): Prof.(a) Klaus Guimarães Dalgaard,
Dr.(a)

FLORIANÓPOLIS

2023

SILVA, BERNARDO ARÊAS GONÇALVES DA
ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS À RATIFICAÇÃO
DO TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA /
BERNARDO ARÊAS GONÇALVES DA SILVA ; orientador, KLAUS GUIMARÃES
DALGAARD, 2023.
71 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade
Federal de Santa Catarina, Centro Socioeconômico, Graduação em
Relações Internacionais, Florianópolis, 2023.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Ciências Econômicas. 3.
Relações Internacionais. 4. Ratificação de tratados. 5. Tratado
de Livre Comércio Mercosul-União Europeia. I. DALGAARD, KLAUS
GUIMARÃES. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação
em Relações Internacionais. III. Título.

BERNARDO ARÊAS GONÇALVES DA SILVA

**ANÁLISE DOS OBSTÁCULOS POLÍTICOS E ECONÔMICOS À
RATIFICAÇÃO DO TRATADO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE
MERCOSUL E UNIÃO EUROPEIA**

Florianópolis, 22 de novembro de 2023.

Insira neste espaço
a assinatura

Coordenação do Curso

Banca examinadora

Insira neste espaço
a assinatura

Prof. Klaus Guimarães Dalgaard Dr.

Orientador(a)

Insira neste espaço
a assinatura

Prof. Clarissa Franzoi Dri Dra.

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Insira neste espaço
a assinatura

Prof. Daniel Ricardo Castellan Dr.

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

FLORIANÓPOLIS

2023

AGRADECIMENTOS

Ultimamente, ando contemplando muito uma questão extremamente pertinente a esta seção... O conceito de gratidão é ardiloso, é muito fácil cair na armadilha de acreditar que um mero “obrigado”, ou apenas o reconhecimento de que está feliz ou satisfeito com o apoio de outra pessoa é suficiente para demonstrar verdadeira gratidão.

Eu mesmo durante muito tempo me encontrei preso nessa arapuca, mas aprendi recentemente, junto ao meu amor, Yasmin, que o verdadeiro significado de gratidão jaz em águas muito mais profundas. É claro que dizer “obrigado” com verdadeiro tom de agradecimento, sem malícia ou segundas intenções é algo extremamente valoroso, e importante, afinal, é através das palavras que se tem o exercício máximo de poder. Não é à toa que no início, era apenas o verbo.

Retornando ao ponto central, gratidão vai muito além de dizer “obrigado”. Verdadeira gratidão significa, a meu ver, dar valor às coisas que recebeu, sem se esquecer de quem te deu, e do que te deu. É necessário dar valor àquilo que se tem, àquilo que lhe foi dado. Gratidão real está presente no momento em que você reconhece o valor das coisas ao seu redor, por menor que sejam, e cuida delas.

Dito isso, eu tenho muitas pessoas na minha vida as quais sou grato. Fui privilegiado de ser rodeado de pessoas boas. Pessoas que falam comigo com frequência, e as vezes com menos frequência, e independente se se passou 1 dia, ou 1 ano, quando nos reencontramos é como se nada tivesse saído do lugar.

Queria primeiro, em boa moda Hollywoodiana, agradecer à minha família, em especial meus pais, Jorge e Vania, minha irmã Ana Cecília e meu irmão Lourenço, que desde que me conheço por gente, e até mesmo antes disso, me acompanharam. Aos meus pais, sou extremamente grato pelos passos que dei ao lado de vocês durante todos esses anos, e me alegre quando vejo que alguns dos passos que dei sozinho, aprendi com vocês.

Eu poderia escrever o dobro das 70 e poucas páginas que escrevi sobre esse acordo, apenas falando sobre as pessoas boas na minha vida. A verdade é que fui muito privilegiado de ter pessoas tão boas quanto as que eu tenho em minha vida, pois como se já não bastasse um irmão e uma irmã, a vida resolveu por me oferecer mais vários irmãos e irmãs vindos de outras mães. Destaco um agradecimento especial a meus queridos Vitor e Sebba, que viram o tema desse trabalho nascer na mesa de um restaurante, e sempre me apoiaram, estando ao meu lado nos bons momentos, e especialmente, nos maus. Trago à luz, como um destaque que não

pode faltar, meu amigo/primo/irmão, Ícaro, que desde pequeno me acompanha nas mais diferentes aventuras, e que espero que acompanhe em todas as seguintes.

Não poderia deixar de mencionar todos os meus colegas de RI UFSC, desde aqueles que pude conhecer assim que entrei no curso, até aqueles que apenas recentemente tive o privilégio de conhecer. A companhia de vocês nessa jornada que é a universidade, ainda mais no período que vivemos, de greve, de pandemias foi sensacional. Obrigado pelos cafezinhos, pelos abraços, conversas, pelos jogos dos mais diversos esportes.

Por fim, gostaria de agradecer à minha namorada, Yasmin. Palavras me faltam para expressar o significado que você tem em minha vida. Muito de quem eu sou hoje, devo a você. Espero um dia poder retribuir tudo de bom que você me trouxe.

RESUMO

Esta pesquisa investiga os desafios políticos e econômicos que impactam a ratificação do Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia. Adotando a Teoria dos Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam, o estudo visa elucidar as causas do prolongado processo de ratificação. A metodologia emprega a análise de documentos de negociação e o Tratado (fontes primárias), bem como literatura acadêmica relacionada (fontes secundárias). O documento é organizado em quatro capítulos principais: O primeiro capítulo explora a estrutura e interação dos blocos econômicos Mercosul e União Europeia, estabelecendo a base teórica do estudo, e apresentando a partir da Teoria de Jogos de Dois Níveis como alicerce teórico da pesquisa. O segundo capítulo apresenta um histórico detalhado das negociações do tratado, abrangendo os 24 anos de desenvolvimento e seus marcos significativos, além de abordar questões como os pontos centrais do tratado e interesses das partes na ratificação do mesmo. O terceiro capítulo foca nos obstáculos à ratificação do tratado pelo Mercosul, examinando as dificuldades e percepções internas e externas do bloco. O quarto e último capítulo analisa os desafios à ratificação do tratado enfrentados pela União Europeia, destacando como o bloco lida com esses entraves tanto internamente quanto em sua relação com o Mercosul. Este estudo dá ênfase à multiplicidade de fatores e uma abordagem detalhada e multidimensional, busca-se compreender a dinâmica entre os blocos econômicos e como as interações e decisões internas de cada um influenciam o progresso e a conclusão deste importante acordo internacional.

Palavras-chave: Mercosul; União Europeia; Acordo de Livre Comércio; Ratificação de Tratados.

ABSTRACT

This study investigates the political and economic challenges that impact the ratification of the Free Trade Agreement between the Mercosur and the European Union. Adopting Robert Putnam's Two-Level Game Theory, the study aims to elucidate the causes of the prolonged ratification process. The methodology employs the analysis of negotiation documents and the Treaty (primary sources), as well as related academic literature (secondary sources). The document is organized into four main chapters: The first chapter explores the structure and interaction of the economic blocs Mercosur and the European Union, establishing the theoretical basis of the study, and presenting the Two-Level Game Theory as the theoretical foundation of the research. The second chapter presents a detailed history of the treaty negotiations, covering the 24 years of development and its significant milestones, and addresses issues such as the treaty's key points and the interests of the parties in its ratification. The third chapter focuses on the obstacles to the treaty's ratification by Mercosul, examining the difficulties and internal and external perceptions of the bloc. The fourth and final chapter analyzes the challenges to the treaty's ratification faced by the European Union, highlighting how the bloc deals with these obstacles both internally and in its relationship with Mercosul. This study emphasizes the multiplicity of factors and a detailed and multidimensional approach; it seeks to understand the dynamics between the economic blocs and how the interactions and internal decisions of each influence the progress and conclusion of this important international agreement.

Keywords: Mercosur; European Union; Free Trade Agreements; Treaty Ratification.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gradação do processo integrador de Blocos Econômicos	18
Figura 2 - Visualização <i>Win-Sets</i> Mercosul X União Europeia – Cenário 1.....	28
Figura 3 - Visualização <i>Win-Sets</i> Mercosul X União Europeia – Cenário 2.....	29
Figura 4 - Visualização da variação de win-sets em negociações.....	41
Figura 5 - Esquema representativo do processo de ratificação da UE	51
Figura 6 - Elementos Pacto Ecológico Europeu.....	57
Figura 7 - Visualização dos <i>win-sets</i> no contexto do side letter europeu.....	62

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Exportações dos países do Mercosul para a União Europeia (2014-2018).....	33
Gráfico 2 - Importações da União Europeia pelos países do Mercosul (2014-2018).....	33

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Componentes do Segmento Comercial: Capítulos e Anexos	36
Tabela 2 - Quotas e tarifas sobre produtos agrícolas mercosulinos exportados à UE.....	38
Tabela 3 - Quotas e tarifas sobre produtos agrícolas mercosulinos em regime misto	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ApexBrasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos
BNT	Barreiras Não Tarifárias
CE	Comissão Europeia
CEE	Comissão Econômica Europeia
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CMC	Conselho do Mercado Comum
EURATOM	Comunidade Europeia da Energia Atômica
EPP	Partido Popular Europeu
GATT	General Agreement on Trades and Tariffs
Inesc	Instituto de Estudos Socioeconômicos
Mercosul	Mercado Comum do Sul
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Política Agrícola Comum
PE	Parlamento Europeu
PEC	Política Econômica Comum
PEE	Pacto Ecológico Europeu
PIB	Produto Interno Bruto
PICE	Programa de Integração e Cooperação Econômica
SISCOMEX	Sistema Integrado de Comércio Exterior
TEC	Tarifa Externa Comum
TJDN	Teoria dos Jogos de Dois Níveis
TLC	Tratado de Livre Comércio
UE	União Europeia
ZLC	Zona de Livre Comércio

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	14
2.	UMA REVISÃO TEÓRICA: BLOCOS ECONÔMICOS E JOGOS DE DOIS NÍVEIS... ..	16
2.1	CARACTERÍSTICAS E FUNCIONAMENTO DOS BLOCOS ECONÔMICOS .	16
2.1.1	O Mercado Comum do Sul: Formação e Pontos Centrais.....	18
2.1.2	A União Europeia: Formação e Pontos Centrais.....	21
2.2	TEORIA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS E O PROCESSO DE RATIFICAÇÃO DE TRATADOS	22
3.	HISTÓRICO DAS TRATATIVAS.....	26
3.1	O PORQUÊ DO ESFORÇO: A RELEVÂNCIA DO ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO EM QUESTÃO	31
3.1.1	Pontos centrais do pilar comercial tratado entre Mercosul e EU	36
4.	OBSTÁCULOS DO MERCOSUL.....	43
4.1	QUESTÕES ESTRUTURAIS MERCOSULINAS: ASSIMETRIAS INTRABLOCO	44
4.2	VOLATILIDADE POLÍTICA	47
4.3	LIBERALIZAÇÃO E PROTECIONISMOS INTRABLOCO	49
5.	OBSTÁCULOS DA UNIÃO EUROPEIA.....	51
5.1	QUESTÕES ESTRUTURAIS: O PARLAMENTO EUROPEU	52
5.2	PREOCUPAÇÕES AMBIENTAIS E AGRÍCOLAS	55
5.2.1	A Questão do <i>Side Letter</i> Europeu	60
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
	REFERÊNCIAS	65

1. INTRODUÇÃO

Após décadas de esforços, e inúmeras idas e vindas, em junho de 2019 foi celebrado um acordo de livre comércio entre dois dos mais proeminentes blocos econômicos da atualidade: o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia (UE), que juntos compõem quase 25% do PIB mundial (SISCOMEX¹, 2023). A área de liberalização comercial formada pelo acordo será uma das maiores já existentes, integrando diversos mercados, e contando com cerca de 780 milhões de consumidores.

O acordo em si é extremamente amplo, com suas cláusulas abrangendo as mais diversas áreas. Um dos principais objetivos do Tratado é liberalizar o comércio através da eliminação de tarifas e barreiras comerciais em diversos setores, desta forma incentivando o fluxo de bens e investimentos. Para além disso, aborda temas como governança, propriedade intelectual, padrões ambientais e trabalhistas, compras governamentais, e medidas fitossanitárias e securitárias.

Não obstante à assinatura do tratado, a ratificação do mesmo é um processo à parte, dotado de maior complexidade e nuances próprias, sujeito a diversos desafios políticos e econômicos, portanto, exige maior cuidado e atenção das partes envolvidas. Dessa forma, o acordo se desenrola de forma que é evidente o fato de que apenas a assinatura do mesmo não é de forma alguma suficiente para a concretização do mesmo, e por isso, permanece inconcluso. A efetivação do acordo enfrenta a resistência de setores da sociedade e dos governos dos países envolvidos, que levantam questões cruciais relacionadas à soberania nacional, ao impacto socioeconômico e ambiental e à adaptação às exigências que virão pelo tratado.

Objetivando compreender de maneira mais abrangente os obstáculos à ratificação do Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia, é de suma importância que adotemos uma abordagem analítica que vá além das análises superficiais, e que englobe também as complexidades vistas nas interações políticas e econômicas, nacionais e internacionais. Neste sentido, a Teoria dos Jogos de Dois Níveis, proposta por Robert Putnam, emerge como uma ferramenta conceitual valiosa para a compreensão das negociações internacionais e das tensões inerentes à interação entre os níveis nacional e internacional, visto que as teorias estadocêntricas tradicionais por muitas vezes não são dotadas da

¹ O Siscomex é um “instrumento administrativo que integra as atividades de registro, acompanhamento e controle das operações de comércio exterior” (SISCOMEX, 2020).

sofisticação necessária para se analisar compreensivamente acordos internacionais onde os meios nacional e internacional se entremeiam (PUTNAM, 1988).

Ao contrário das teorias clássicas das Relações Internacionais, que frequentemente enfatizam o papel dos Estados e das estruturas interestatais na tomada de decisões internacionais, a abordagem de dois níveis de Putnam integra considerações tanto a nível doméstico quanto internacional no processo de formulação de políticas e acordos globais. Putnam reconhece que as decisões de política externa são frequentemente moldadas por atores e dinâmicas que operam em dois níveis distintos: o âmbito internacional e o âmbito doméstico (1988).

Este trabalho, de caráter exploratório, tem como premissa principal realizar uma análise dos obstáculos tanto políticos quanto econômicos à ratificação do Tratado de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia, fundamentando sua reflexão nas especificidades dos jogos de dois níveis propostas por Robert Putnam, a fim de melhor compreender o porquê de tamanha delonga no processo de ratificação e finalização deste acordo entre blocos.

A metodologia utilizada na execução desta pesquisa será apoiada, primordialmente, na revisão de textos e relatórios relevantes ao tema. Esta se dará a partir da análise tanto de fontes primárias — estas sendo documentos de negociação e o Tratado em si, por exemplo —, quanto de fontes secundárias — tais quais livros, artigos, teses e dissertações relacionadas ao Tratado de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE.

Desta forma, o desenvolvimento deste trabalho se estrutura em quatro capítulos, onde o primeiro irá descrever a forma com que se estruturam os blocos econômicos analisados, e como são as dinâmicas entre eles, apresentando a bases teórica e conceitual que serão contempladas neste trabalho. Em seguida, o segundo capítulo será utilizado para apresentar o histórico das negociações e como se desenvolveram nestes longos 24 anos, apontando os principais marcos históricos deste longo trajeto. Mais adiante, nas seções terceira e quarta serão apresentados e analisados os principais entraves à ratificação do lado mercosulino e europeu, destacando a forma com que os empecilhos que se apresentam à ratificação do acordo são reconhecidos e encarados por ambos os blocos econômicos, tanto interna quanto externamente.

2. UMA REVISÃO TEÓRICA: BLOCOS ECONÔMICOS E JOGOS DE DOIS NÍVEIS

Com o propósito de fornecer uma base teórica sólida para a análise a ser conduzida neste projeto, é fundamental que se tenha clareza teórica e conceitual em relação aos principais elementos que circundam os temas de maior enfoque nesta pesquisa.

Nesse sentido, abordaremos em seguida a questão dos Blocos Econômicos, peças fundamentais para o multilateralismo econômico, um dos princípios da Organização Mundial do Comércio (OMC) (SEABRA, 2009, p.119). Tais agrupamentos constituem os atores internacionais centrais no desenvolvimento do Tratado de Livre Comércio em análise. Além disso, exploraremos a Teoria de Jogos de Dois Níveis, proposta pelo cientista político estadunidense Robert Putnam, que servirá como alicerce teórico para as interpretações a serem desenvolvidas em relação ao Tratado de Livre Comércio entre o Mercosul e a UE.

O presente capítulo foi organizado de maneira a não apenas abordar os pontos de relevância supracitados, mas também a destacar o significado dos tratados de livre comércio e avaliar os possíveis interesses dos atores internacionais envolvidos no tratado em análise, à medida que buscam celebrar e ratificar esse acordo.

2.1 CARACTERÍSTICAS E FUNCIONAMENTO DOS BLOCOS ECONÔMICOS

A revisão teórico-conceitual deste trabalho terá como ponto de partida a noção dos Blocos Econômicos, os quais são peças fundamentais para a integração interestatal nos mais diversos níveis — econômico, social, político. Este processo de integração pode ser desenvolvido em escala global, ou em escala regional, no entanto, neste primeiro momento, daremos uma ênfase maior ao caráter regional da integração por meio de estabelecimento de Blocos Econômicos internacionais, visto que o tratado em análise neste trabalho é uma proposta de aproximação entre dois dos maiores blocos econômicos regionais da atualidade: o Mercado Comum do Sul e a União Europeia.

A Organização Mundial do Comércio (OMC) é uma instituição que surgiu no ano de 1995, a fim de substituir o então vigente GATT (*General Agreement on Trades and Tariffs*), criado no período pós Segunda Guerra Mundial. A OMC tem como um de seus principais objetivos regular e estimular o comércio internacional, através das chamadas rodadas de negociação, que ocorrem periodicamente entre os Estados-Membro. Essas rodadas de negociação exercem o papel de painéis de debate para os países membros discutirem,

negociarem e, eventualmente, chegarem a acordos sobre as mais diversas questões comerciais como tarifas, barreiras não tarifárias e direitos de propriedade intelectual.

Não obstante, apesar dos esforços e longas negociações evidenciadas na atual Rodada de Doha, que se estende há quase 22 anos, diversas questões — seja no âmbito geográfico, econômico ou cultural — representam obstáculos consideráveis para a obtenção de consensos entre os Estados, no contexto do palanque da OMC. Desta forma, visando a promoção de uma maior liberalização dos fluxos econômicos e comerciais entre nações, estabelecem-se blocos econômicos, que são classificados em quatro categorias distintas, onde a integração econômica é gradualmente ampliada. Essa categorização se dá da seguinte forma: (i) Zona de Livre Comércio; (ii) União Aduaneira; (iii) Mercado Comum; e (iv) União Monetária.

Uma Zona de Livre Comércio é caracterizada por se ter um tratamento preferencial para os produtos provenientes dos Estados-membros, que serão comercializados sem a imposição de impostos. Para além disso, uma ZLC também é marcada por um esforço para se reduzir barreiras não tarifárias (BNTs) através de mecanismos de facilitação do comércio entre os países componentes da ZLC (VARELLA, 2019). O mais notável exemplo de uma Zona de Livre Comércio é o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), celebrado entre Estados Unidos, México e Canadá.

Já uma União Aduaneira, assim como as ZLCs, tem como propriedade a redução ou ausência de tributação no contexto regional, e o ímpeto facilitador do comércio através da redução de BNTs. Para além disso, no entanto, uma União Aduaneira se destaca por ter estabelecida uma Tarifa Externa Comum (TEC), ou seja, os Estados signatários do acordo que determina a União Aduaneira instituem tributos comuns sobre a importação de produtos com origem extrabloco (SEABRA, 2009). Neste momento, observa-se o início de uma articulação de políticas externas, e conseqüentemente, início de uma integração não apenas econômica, mas também política (VARELLA, 2019). Dentre exemplos de Uniões Aduaneiras, destacamos o próprio Mercosul.

No que se refere à classificação de Mercado Comum, observa-se que para além de gozar das qualidades inerentes ao estabelecimento de uma União Aduaneira, há também livre circulação de bens, pessoas e capital entre os Estados-membro. É importante mencionar que apesar de sua nomenclatura, o Mercosul não se enquadra na categoria de um Mercado Comum, mas se limita ao status de União Aduaneira. Esta distinção será objeto de análise nas seções subsequentes do presente estudo.

Por fim, será considerada uma União Monetária aquele agrupamento econômico em que as políticas econômicas dos Estados-membro se entrelaçaram de tal forma que passam a compartilhar suas políticas monetária e fiscal, contando, conseqüentemente, com a utilização de uma moeda comum. O único exemplo que se tem desta modalidade de integração econômica é a União Europeia, cuja moeda — o Euro — circula em 18 dos 28 países membros (VARELLA, 2019).

Figura 1 – Gradação do processo integrador de Blocos Econômicos



Fonte: Adaptado a partir de Descomplica (2019)

A imagem acima serve como visualização da graduação do processo integrador visto no contexto dos Blocos Econômicos, em que cada estágio subsequente de integração incorpora as características do estágio anterior, ao mesmo tempo que inclui elementos adicionais de coesão econômica e política. Entretanto, é de suma importância notar, conforme apresentado por Fernando Seabra (2009), que apesar de a evolução dos Blocos Econômicos representar incrementos em sua integração econômica e política, não necessariamente significa inevitabilidade evolucionar, ou seja, não é imperativo que uma ZLC se torne uma União Aduaneira, ou outras formas mais integradas.

Feita a apresentação inicial acerca de Blocos Econômicos, as seguintes subseções terão como objetivo elucidar as características mais específicas aos Blocos Econômicos analisados neste trabalho: A União Europeia e o Mercado Comum do Sul.

2.1.1 O Mercado Comum do Sul: Formação e Pontos Centrais

O Mercado Comum do Sul, mais conhecido através de seu acrônimo Mercosul, é um bloco econômico regional formalmente estabelecido no ano de 1991, através do Tratado de

Assunção, reunindo assim, inicialmente, Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, visando primordialmente o estabelecimento de um Mercado Comum — modelo de integração econômica mais madura, conforme salientado na seção anterior — entre os países signatários (LOPES, FARIAS, GONÇALVES, 2023).

Contudo, deve-se enfatizar que, apesar de ser denominado como um Mercado Comum, as características do Mercosul divergem substancialmente daquelas tipicamente associadas a um Mercado Comum, assemelhando-se mais a uma União Aduaneira. Esta observação é crucial para a compreensão da natureza e do funcionamento do bloco, que em suas três décadas de existência, infelizmente não se qualifica como aquilo que se propôs a ser inicialmente, fato explicitado em Lopes, Farias e Gonçalves (2023, p. 212):

Por derradeiro, mesmo após a certificação de diversos avanços no cenário político-econômico, o Mercosul ainda se configura, majoritariamente, como uma implementação imperfeita do modelo tipificado como união aduaneira. Infelizmente, o bloco não foi capaz de retirar tarifas entre seus países-membros, nem mesmo de implementar políticas sociais consideradas como cabais para que seja possível qualificá-lo como mercado comum.

Outrossim, o compromisso internacional firmado em Assunção tinha como objetivo principal o aumento da competitividade da região no cenário internacional (LOPES, FARIAS, GONÇALVES, 2023), atingindo este objetivo através de pautas como a livre movimentação de mercadorias, serviços e fatores produtivos entre nações, removendo tarifas, barreiras não tarifárias e outras medidas restritivas equivalentes; implementação de uma TEC, e de uma política comercial comum; e coordenação de políticas macroeconômicas entre os Estados Partes (MERCOSUL, 2023).

É importante mencionar que as iniciativas integradoras a partir do Mercosul não tiveram seu pontapé inicial em Assunção: o bloco econômico tem suas raízes no ano de 1986, em que Brasil e Argentina inauguram o chamado Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), através da assinatura da “Ata para Integração Brasil-Argentina” (PAMPLONA; FONSECA, 2009). Neste sentido, é crucial que entendamos, a fim de entendermos de forma compreensiva a dinâmica atual do Mercosul, que o Mercosul nasce a partir de iniciativas brasileiras e argentinas de integração, mas após significativo êxito destas iniciativas integradoras, atraiu outros países da região sul americana. Isto é explicitado por Pamplona e Fonseca em:

após outros acordos e uma considerável repercussão regional, os presidentes da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai constituíram, por meio da assinatura do Tratado de Assunção, o Mercado Comum do Sul, o qual passou a conduzir as relações econômico-comerciais dos quatro países. (ALMEIDA, 1998, p. 46-47, *apud* PAMPLONA; FONSECA, 2009, p. 9)

Ademais, é crucial reconhecer que o processo de integração econômica entre os países sul-americanos ocorreu paralelamente à onda de redemocratização observada nas décadas de 1980 e 1990 na América do Sul. Neste contexto, as nações da região perceberam na aproximação econômica entre Argentina e Brasil uma oportunidade significativa. Esta aproximação não se limitou à mera expansão de mercados; ela também facilitou a ampliação de conexões econômicas e políticas. Gerando, por conseguinte, um aumento no poder de negociação fora do bloco econômico e uma maior estabilidade dentro do mesmo (PAMPLONA; FONSECA, 2009, p. 9).

Neste contexto, nota-se que é de suma importância que os países do Sul Global se posicionem diante do sistema internacional desta forma, em uníssono, pois como evidenciado em Zartman (1985), as relações entre países do Sul e do Norte Global são pautadas por desequilíbrios de poder, onde o Norte pode impor e reter, sem qualquer privação para si mesmo ao mesmo tempo que o Sul não tem poder impositivo. Não somente, Zartman revela que quando as economias do Sul enfrentam o colapso financeiro, a ameaça de declarar falência é maior para elas do que para os seus credores e ficam sobrecarregados (1985).

Após quase 15 anos da criação do Mercosul, em 2004 a Venezuela passa pelo processo de adesão ao bloco econômico sul-americano — sendo oficialmente reconhecida como Estado-Parte em 2005. No entanto, a participação venezuelana junto a Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai no contexto mercosulino foi passageira, sendo suspensa das atividades e benefícios inerentes ao Mercosul no ano de 2017.

A base legal que sustenta a decisão de suspender a República Bolivariana da Venezuela é o chamado Protocolo de Ushuaia, datado em 24 de julho de 1998, criado com o intuito de defender e fortalecer a democracia, o respeito aos direitos humanos e ao estado de direito (MERCOSUL, 2021). A partir disso os Estados-Parte do Mercosul, decidiram por suspender a nação venezuelana de todas as obrigações e todos os direitos advindos da condição de Estado-Parte do Mercosul.

A suspensão, apresentada como de duração indefinida, cessará a partir do momento que “de acordo com o estabelecido no artigo 7º do Protocolo de Ushuaia, se verifique o pleno

restabelecimento da ordem democrática na República Bolivariana da Venezuela.” (MERCOSUL, 2017).

Por fim, também é necessário reconhecer a existência dos chamados Estados Associados, que são Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Bolívia — este último encontra-se em processo de adesão ao bloco desde 2015. São considerados Estados Associados aqueles com os quais o Brasil estabelece acordos com outros Estados ou áreas de integração econômica da América Latina, conforme o artigo 25 do Tratado de Montevideu de 1980, e principalmente:

aqueles membros da ALADI com os quais o MERCOSUL subscreve acordos de livre comércio, e que posteriormente solicitam ser considerados como tais. Os Estados Associados estão autorizados a participar nas reuniões de órgãos do MERCOSUL que tratem temas de interesse comum. (MERCOSUL, 2023).

2.1.2 A União Europeia: Formação e Pontos Centrais

A União Europeia tal qual a conhecemos atualmente, contando com seus 27 integrantes oficiais, teve seu início formalmente no ano de 1992 através da assinatura do Tratado de Maastricht, na Holanda, no entanto, da mesma forma que o Mercosul não tem seu início em Assunção, os primeiros suspiros do que viria a se tornar a UE surgem ainda na década de 1950, por meios do Tratado de Paris, em 1951, estabelecendo a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), assinado por França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

Posteriormente, em 1957, a assinatura dos Tratados de Roma, que resultaram na criação da Comissão Econômica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), fortaleceram e expandiram os fundamentos da integração europeia, materializando a possibilidade de um destino compartilhado para os seis países europeus participantes. (PARLAMENTO EUROPEU, 2023).

A partir do estabelecimento destes e outros tratados visando maior integração e cooperação no contexto do continente europeu, observa-se não somente um ímpeto de se unir e colaborar, mas principalmente da manutenção da paz, em vista dos horrores recém vividos na Segunda Guerra Mundial. O Parlamento Europeu (2023) aponta que nos preâmbulos destes tratados iniciais, os quais vieram a moldar o processo de aproximação dos países europeus, é notável a convicção de que apenas na condição de um empenho conjunto por parte dos Estados europeus, seriam capazes de “determinar o seu destino”.

Hodiernamente, a UE é considerada o primo exemplo de um bloco econômico, devido a sua forte integração econômica e política, pautada em um modelo majoritariamente

supranacionalizado de integração. Ou seja, a formação da União Europeia caracteriza-se por ser uma entidade ou órgão executivo autônomo e distinto, onde sua atuação é pautada por interesses que transcendem os nacionais, focando-se em objetivos internacionais ou regionais.

Para além disso, conforme apresentado por Varella (2009, p. 549), a EU é o único exemplo que se tem registro de uma união econômica monetária, não obstante, é importante salientar que dos atuais 27 Estados-Parte do bloco econômico, apenas 20 circulam a moeda comum, o Euro (UNIÃO EUROPEIA, 2023). Neste sentido, conforme apresentado por Lopes, Farias e Gonçalves (2023): “Até o presente momento, a União Europeia é o sistema mais avançado de que se tem conhecimento, sendo considerado o mais maduro por ter conquistado a adoção de moeda comum”.

A aproximação de um bloco econômico de tamanha relevância internacional à América Latina, seja por meios do TLC analisado neste estudo, ou por outros meios de aumento da proximidade política e econômica, estabelece uma armadilha, no entanto: essa configuração propicia comparações simplistas entre os blocos econômicos envolvidos, frequentemente levando a avaliações precipitadas sobre a superioridade de um em relação ao outro. Desta forma, é importante frisar, conforme Lopes, Farias e Gonçalves, que:

não se pode aplicar a noção de isomorfismo à União Europeia e ao Mercosul. Cada qual possui estruturas organizacionais nascidas em períodos distintos, caracterizadas por diferentes circunstâncias econômicas e ideológicas, nas quais o Estado desempenhou papéis antinômicos. Os estágios a serem percorridos no Cone Sul não necessariamente são os mesmos seguidos pela União Europeia. O eurocentrismo "narcíseo" pode ser um tanto ou quanto perigoso. (DE ALMEIDA-MEDEIROS, 1996).

2.2 TEORIA DOS JOGOS DE DOIS NÍVEIS E O PROCESSO DE RATIFICAÇÃO DE TRATADOS

Robert Putnam apresenta sua Teoria de Jogos de Dois níveis no ano de 1988, em seu homônimo texto *Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games*. Em seu trabalho, o autor defende que a interação entre as políticas domésticas e internacionais não pode ser negligenciada, muito pelo contrário, segundo Putnam (1988), é essencial que sejam levadas em conta ambas as perspectivas, uma vez que propor análises pautadas apenas no nível internacional, ou no nível doméstico, estas seriam apenas parciais ao omitir valiosas partes da história em questão, onde ambos os níveis se entrelaçam e estão passíveis de se influenciarem mutuamente.

Este modelo é particularmente valioso para a execução de análises de tratados internacionais, especialmente no que tange ao que TLC em desenvolvimento entre Mercosul e

União Europeia. Outras teorias tradicionais de Relações Internacionais, notadamente as com maior enfoque estadocêntrico, são preteridas à teoria apresentada por Putnam tendem a enfatizar apenas os aspectos internacionais das negociações, negligenciando outros fatores relevantes a negociações que não permeiam a esfera política internacional. Para além disso, apresentam a política externa dos Estados como única e sólida, isto sendo criticado por Putnam em:

Mesmo se arbitrariamente excluirmos o poder Legislativo do “Estado” (como faz essa literatura), é errado pressupor que o poder Executivo é coeso em suas opiniões. Certamente isso não foi verdade para nenhum dos estados envolvidos nas negociações de 1978. Qual era “a” posição do Estado alemão ou japonês na política macroeconômica em 1978 ou a do Estado norte-americano na política energética? Se o termo “Estado” é para ser usado como “tomadores centrais de decisões”, deveríamos tratá-lo como substantivo plural: não “o Estado, ele”, mas sim “o Estado, eles (PUTNAM, 1988, p. 432).

A fim de trazer fundamentação empírica à sua tese, Putnam utiliza de exemplos históricos para explicitar como as dinâmicas doméstica e internacional estão entrelaçadas. Inicialmente, Putnam traz o exemplo da Cúpula de Bonn, em 1978, em que o autor não se debruça sobre o inegável sucesso das negociações deste encontro, mas sobre a viabilidade política deste acordo (PUTNAM, 1988). A partir dos escritos de Putnam, e Henning (1986) e Putnam e Bayne (1987), a narrativa a respeito da Cúpula de Bonn, conta que:

governos-chave em Bonn adotaram políticas diferentes daquelas que teriam adotado na ausência de negociações internacionais e, em segundo lugar, o acordo só foi possível porque uma poderosa minoria no interior de cada governo apoiou domesticamente a política demandada internacionalmente (PUTNAM, 1988).

Robert Putnam defende que para se entender de forma compreensiva a dinâmica existente entre o meio internacional e nacional, é necessário entender que se saiba dividir estas interações em jogos de dois níveis, em que no Nível I os negociadores nacionais buscam maximizar seus interesses e atingir acordos benéficos no âmbito internacional.

Concomitantemente, no Nível II, estes mesmos negociadores devem assegurar que os acordos serão aceitáveis e ratificáveis pelos atores domésticos, que possuem seus próprios interesses e capacidade de influenciar a política externa. Apesar de agirem de forma razoavelmente independente, as políticas nos âmbitos interno e externo estão entremeadas e passíveis de influenciarem umas as outras. Neste sentido, visando a manutenção de soberania e interdependência, é essencial que os tomadores de decisão considerem a todo o tempo ambos os níveis decisórios.

Outro conceito crucial a análise feita por Putnam no que se refere ao processo de ratificação de tratados, é a questão dos chamados *win-sets*, ou conjuntos de vitórias, em

português. Para que um tratado seja ratificado², ele deverá ser aprovado tanto no campo doméstico quanto internacional, um acordo ser aprovado e ratificado apenas em um dos níveis propostos por Putnam o torna inválido. É imperativo que a ratificação se dê em ambos os níveis, alinhando as obrigações internacionais às necessidades domésticas, conforme previsto no Manual de Tratados das Nações Unidas:

A ratificação no nível internacional, que indica à comunidade internacional o compromisso de um Estado em assumir as obrigações sob um tratado, não deve ser confundida com a ratificação no nível nacional, que um Estado pode ser obrigado a realizar de acordo com suas próprias disposições constitucionais antes de expressar o consentimento para ser vinculado internacionalmente. A ratificação no nível nacional é insuficiente para estabelecer a intenção de um Estado de ser legalmente vinculado no nível internacional. A ação necessária no nível internacional, ou seja, o depósito do instrumento de ratificação, também deve ser realizada. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2013)

Justamente neste contexto em que a utilização do conceito dos *win-sets* se torna de grande valia para os tomadores de decisão. Para o Nível II (doméstico), os *win-sets* seriam, em termos básicos, o conjunto de todos os acordos possíveis no Nível I (internacional), que seriam aprovados, ou ao menos teriam o apoio necessário quando deliberadas internamente. Agora, para o Nível I, seus *win-sets* são compostos por todas os acordos possíveis no Nível II, que seriam acatados dentro do nível internacional de tomada de decisão.

A ratificação por completo de tratados ocorrerá no momento que houver sobreposição dos *win-sets* de Nível I e II. Dito isso, considera-se que quanto mais amplos forem maior os *win-sets*, maior será a flexibilidade, e conseqüente facilidade de obtenção de consensos, e logicamente, um *win-set* menor significará maior dificuldade de concretizar determinado acordo (PUTNAM, 1988).

A abordagem de dois níveis é extremamente valiosa, e necessária no contexto do Tratado de Livre Comércio que se desenvolve entre Mercosul e União Europeia por fornecer uma estrutura analítica robusta para entender as complexidades inerentes ao processo de negociação e ratificação enfrentado por ambos os blocos econômicos em ambos os níveis propostos por Robert Putnam.

Parte do porquê de tamanha delonga no processo de ratificação do Tratado de Livre Comércio analisado neste estudo envolve justamente a questão dos Níveis decisórios, e dos *win-sets*: pois como apresentado por Putnam (1988), a partir do momento que um tratado é aprovado pelo Nível II, e segue para aprovação do Nível I, este deve ser ratificado por inteiro

² “Em linhas gerais, a ratificação consiste na confirmação da assinatura perante os demais signatários após o atendimento de todas as exigências do direito interno de um Estado. Com a ratificação, um signatário estabelece no plano internacional o seu consentimento em obrigar-se por um tratado” (art. 2.1.b da CVDT apud FARIA NUNES, 2010)

e sem modificações. Qualquer alteração proposta dentro do âmbito decisório final, é tomado como rejeição do documento, o qual retorna ao meio decisório doméstico para passar novamente pelo processo de deliberação interna. Somente após aprovado novamente pelo Nível II, o tratado poderá retornar ao Nível I, onde poderá ser ratificado.

Ao confrontar os conceitos apresentados com o objeto de estudo deste trabalho, observa-se que a Teoria de Jogos de Dois Níveis tem sido exemplificada pela necessidade constante de reavaliar e reajustar os *win-sets* em resposta às inevitáveis mudanças políticas e econômicas. A pandemia da COVID-19, pode ser considerada um exemplo da volatilidade a qual as prioridades políticas e econômicas estão sujeita.

Os negociadores mercosulinos e europeus enfrentam o contínuo desafio de balancear os objetivos que têm para o acordo de livre comércio no âmbito internacional, e as necessidades e demandas apresentadas pelos grupos domésticos. Para isso, tomando como alicerce a Teoria dos Jogos de Dois Níveis, ambos os blocos econômicos envolvidos precisam apaziguar as camadas domésticas, e atender suas necessidades, ao mesmo tempo que buscam compreender e considerar as demandas da outra parte.

Domesticamente, por exemplo, o Mercosul busca maior facilidade de acessar o mercado europeu de produtos agrícolas, o que traz preocupação às camadas domésticas europeias, em detrimento da concorrência dos produtos mercosulinos com seus produtos domésticos. Neste contexto, o Mercosul busca ao máximo possível a obtenção de seus objetivos, ao mesmo tempo que leva em consideração as preocupações dos países da UE. Da mesma forma, os países europeus buscam não prejudicar seus mercados nacionais, ao mesmo tempo que levam em consideração das demandas do Mercosul. Este manejo preciso das negociações, essencial à prática diplomática, é imprescindível no processo de ratificação de tratados.

É importante concluir com o fato de que mesmo após a conclusão das negociações, o processo de ratificação em si é complexo e multifacetado, sujeito à volatilidade dos *win-sets* domésticos. Fatores como eleições nacionais, campanhas de informação pública e lobby de grupos de interesse podem alterar a percepção pública e política do tratado, influenciando assim a disposição dos legisladores em ratificá-lo. Desta forma, considerando a considerável variabilidade de condições domésticas, não basta apenas chegar a um acordo no nível internacional — especialmente considerando um processo decisório que se estende por quase três décadas —, é essencial garantir que o acordo em questão mantenha-se viável e desejável nos contextos políticos domésticos.

3. HISTÓRICO DAS TRATATIVAS

O primeiro suspiro sinalizador de uma possível integração inter-regional que envolvesse o Mercado Comum do Sul e a União Europeia se deu no ano de 1995, a partir do chamado Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional, também conhecido como Acordo de Madri. A UE, à época chamada apenas de Comunidade Europeia, e o recém-formado Mercosul, assinaram este tratado que possuía caráter não preferencial, objetivando assentar o solo sob o qual se estabeleceriam as negociações para um futuro acordo que entrelaçasse ambas as regiões (VENTURA, 2003, *apud* SANTOS, 2016).

Tendo em mente o objetivo último de estabelecer uma associação inter-regional que permeasse questões políticas e econômicas através de uma política pautada na cooperação, e através de uma liberalização econômica de todo o comércio — liberalização esta que se daria de forma gradual, tendo em vista a sensibilidade de certos produtos (ACORDO-QUADRO INTER-REGIONAL, 1995). A princípio, foi estipulado um prazo de dois anos para que ambos os blocos econômicos se preparassem e iniciassem as deliberações, no entanto, este prazo veio a ser prorrogado.

No ano de 1997, foram criados os chamados subgrupos de trabalho — Bens; Serviços; Normas e disciplinas comerciais (SANTOS, 2016) —, a fim de mapear e melhor visualizar as trocas e práticas comerciais almejadas pelas Partes. Inicialmente, havia a intenção de nos seguintes anos dar início às negociações, finalizando-as já em 2004, e tão logo quanto 2005, dar início ao processo de liberalização gradual que se pretendia. Entretanto, esta pretensão não veio a se concretizar.

Dois anos após, em 1999, os países componentes dos blocos se encontraram na Cúpula MERCOSUL-UE do Rio de Janeiro, onde comprometeram-se a dar início às negociações no que se referia à liberalização econômica no final do mesmo ano (VENTURA, 2003). Fato consumado, ao final de 1999, no primeiro encontro do Comitê Birregional de Negociação, em Bruxelas, as Partes debateram majoritariamente sobre os temas de cooperação e comércio, e comprometeram-se a finalizar o processo preparatório até meados de 2001 (SANTOS, 2016).

É de suma importância lembrar que na cúpula conjunta no Rio de Janeiro, o Mercosul havia recém assegurado ao Conselho do Mercado Comum a atribuição de negociar

e firmar acordos internacionais³ em nome do Mercosul e, portanto, apresentava-se em uma posição fortalecida para dar início às negociações do tratado de livre comércio com a União Europeia (SANTOS, 2016). Conforme as ideias apresentadas por William Zartman, em seu texto *Negotiating from Asymmetry: The North-South Stalemate*, este uníssono político a partir do estabelecimento de blocos e coalisões é visto como ponto extremamente positivo e necessário, agindo como fortalecedor da integração e mitigador de assimetrias no plano internacional:

A formação de coalizões decompõe os lados monolíticos em partes menores, com as partes ou pequenos grupos de partes livres para buscar interesses comuns ou complementares no outro campo. Interesses comuns permitem consenso, interesses complementares permitem compensações. Desta forma, a assimetria pode ser atenuada. (ZARTMAN, 1985)

Outro fator que assentou o fortalecimento do Mercosul como um bloco econômico no contexto das negociações junto à UE, foi o fato de que os países mercosulinos exigiram que as negociações fossem pautadas pelo princípio do *single undertaking*⁴, que apesar de não anular por completo as assimetrias de poder entre os negociadores, permite que todos os envolvidos tenham poder de veto, evitando possíveis imposições por parte dos negociadores com maior poder (MARIANO; VIGEVANI, 2003 apud SANTOS, 2016).

Neste momento, as negociações do Tratado iniciaram a chamada Primeira Fase de Negociações, que ocorreu entre os anos de 2001 e 2004, sendo caracterizada por vários momentos de avanços e recuos, em que ambos os lados apresentavam ofertas de compromissos e propostas de textos, no entanto, eram frequentemente recusadas pela parte contrária. Notadamente em 2004, houveram consideráveis trocas entre as partes no que se referia, no que se referia ao pilar econômico do tratado, e as questões de liberalização comercial, entretanto, nas palavras da própria Comissão Europeia (2007):

As negociações comerciais atingiram um ponto alto em setembro de 2004, quando os dois lados trocaram ofertas revisadas em todas as áreas do futuro acordo. No entanto, as ofertas de ambos os lados não atenderam ao alto nível de ambição desejado para a associação UE-Mercosul. (COMISSÃO EUROPEIA, 2007, p.22)

Esta dificuldade de obtenção de consenso pode ser creditada a questões referentes ao Níveis II de tomada de decisão de ambas as Partes. No caso europeu, determinados países —

³ O decreto determina que o Conselho do Mercado Comum tem como atribuição “negociar e firmar acordos em nome do Mercosul com terceiros países, grupos de países e organizações internacionais. Estas funções podem ser delegadas ao Grupo Mercado Comum por mandato expresso, nas condições estipuladas no inciso VII do artigo 14.” (BRASIL, 1996)

⁴ *Single undertaking* é um dos princípios da OMC, que significa, em termos básicos, cada item da negociação faz parte de um pacote todo e indivisível e não pode ser acordado separadamente. "Nada está acordado até que tudo esteja acordado". (ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO, 2023)

a citar o exemplo da França — agiam em forte oposição ao tratado, por enxergarem o acordo comercial com o Mercosul como um risco à Política Agrícola Comum (PAC), devido à alta competitividade que os países sul-americanos apresentam neste setor, visando, portanto, a proteção de seus mercados internos, sem buscar atender as demandas mercosulinas referentes ao possível tratado. (SANTOS, 2016)

Concomitante a isso, o Mercosul buscava constantemente alcançar seus objetivos agrícolas, ao mesmo tempo que não se esforçava em atender as necessidades europeias quanto à liberalização de questões industriais serviços e mercados públicos. (SANTOS, 2016). Salgado e Bressan (2020, p. 8) destacam esta etapa da negociação do Tratado como infrutífera, em vista à relutância europeia em abrir seu mercado para produtos agrícolas do Mercosul. Paralelamente, os países do Mercosul demonstraram uma rigidez equivalente, recusando-se a liberalizar seu setor manufatureiro, o comércio de serviços e a abrir suas licitações públicas para empresas europeias.

Neste contexto apresentado temos o primo exemplo da aplicação da TJDN de Robert Putnam, e da visualização de *win-sets* de ambas as partes. No primeiro cenário apresentado, em que a proposta europeia atendia majoritariamente seus interesses próprios, ao mesmo tempo que se negligenciavam as demandas dos países do Mercosul observa-se justamente a contração do *win-set* mercosulino — significando que o tratado, da forma com que se apresenta, não satisfaz as necessidades da parte negociadora — ao mesmo tempo que o *win-set* da União Europeia alarga-se — indicando que no cenário em questão, o tratado apresentado satisfaz suas necessidades. Isto pode ser visualizado mais facilmente a partir da representação da dinâmica dos *win-sets* na imagem abaixo:

Figura 2 - Visualização *Win-Sets* Mercosul X União Europeia – Cenário 1

WIN-SET MERCOSULINO



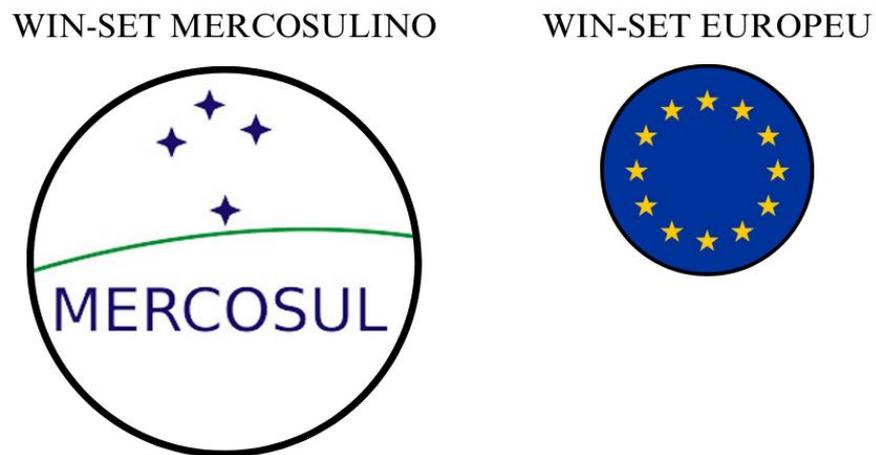
WIN-SET EUROPEU



Fonte: Elaboração própria.

Contrariamente, no segundo cenário vivenciado na rodada de debates de 2004, onde o Mercosul apresenta suas contrapropostas àquelas pleiteadas pelos países europeus, é possível observar o movimento contrário, onde a dimensão dos conjuntos de vitórias do Mercosul e da União Europeia se invertem: os win-sets europeus passam por um movimento de contração, e os mercosulinos, de alargamento, movimentos estes representados pela figura seguinte:

Figura 3 - Visualização Win-Sets Mercosul X União Europeia – Cenário 2



Fonte: Elaboração própria.

Esta movimentação de contração e alargamento de *win-set* — que veio a se tornar uma característica definidora do processo de negociação deste tratado —, visualizada nas imagens anteriores, revelam um dos porquês deste processo de ratificação se estender por tantos anos: os conjuntos de vitórias das partes não se sobrepõem. Segundo a teoria de Robert Putnam, amplamente mencionada neste trabalho, para que se haja a obtenção de consensos e ratificação de tratados é imperativo que os *win-sets* estejam alinhados.

Após as rodadas de negociação de 2004, houve um período considerável de estagnação nas deliberações entre o Mercosul e a EU retomam as negociações durante a IV Cúpula Birregional entre UE e América Latina, em maio de 2010. O retorno das negociações é parcialmente creditado à Crise de 2008⁵, e à ineficiência da Rodada de Doha⁶ (ARANA, 2014 apud SANTOS, 2016).

⁵ Segundo Bresser-Pereira (2009), a crise de 2008 foi Uma séria crise de confiança emergiu devido a empréstimos no setor imobiliário baseados em devedores incapazes de pagar. Levando os agentes econômicos a priorizarem a liquidez de capital, o que resultou na liquidação de seus créditos, e em bancos e outras instituições financeiras solventes entrarem em risco de falência.

⁶ À época, a Rodada de Doha vinha sofrendo fortes críticas: Nas palavras do então Ministro das Relações Exteriores uruguaio, Pedro Vaz, “a Rodada de Doha para a liberalização do comércio mundial está

É iniciada então a Segunda Fase de Negociações, que perdurou desde a retomada das negociações em 2010, até 2012. Neste momento, o Mercosul estava privilegiado com uma posição econômica mais favorável que a Europa, ainda sofrendo com os efeitos da crise dos anos anteriores. Mesmo com os países sul-americanos adotando uma postura mais ativa em relação ao acordo, e havendo progresso nos textos negociadores, nesta etapa de negociações não houve troca de ofertas (BRASIL, 2019, p. 18).

Os anos que sucederam foram marcados por mais momentos em que avanços e retrocessos no processo de negociação alternavam entre si: em 2014, o Mercosul declarou ter chegado a um consenso, e estar pronto para elaborar uma proposta destinada à União Europeia. Durante a Reunião Ministerial Mercosul-UE, que ocorreu simultaneamente à Cúpula CELAC-UE em junho de 2015, ficou acordado que uma nova rodada de propostas entre os blocos aconteceria no último trimestre de 2015, no entanto, esta nova rodada não veio a acontecer (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2020). A este momento, conforme elucidam Thorstensen e Nogueira (2020), o acordo já era considerado — aos olhos de diversos analistas — uma ambiciosa negociação que haviam fracassado, isto em razão dos constantes fechamentos e relançamentos das negociações entre os blocos econômicos europeu e sul-americano.

Em 2016 as negociações entre Mercosul e UE tiveram o momento de “virada de chave”, iniciando a Terceira Fase de Negociações, que perdurou até meados do ano de 2019. Neste período de tempo, as negociações do tratado de associação se ampliaram por meio de ofertas de ambos os lados, e debates frequentes — entre a troca de propostas inicial em 2016 e a assinatura do Acordo de Associação em 2019, houveram ao menos treze reuniões entre representantes dos blocos (THORSTENSEN; NOGUEIRA, 2020). Esta etapa é descrita como o momento em que

as Partes intercambiaram ofertas de acesso aos mercados de bens, serviços e compras governamentais. Nova troca de ofertas ocorreu entre dezembro de 2017 (nova oferta do MERCOSUL) e janeiro de 2018 (nova oferta da UE). De 2016 a 2019, as Partes negociaram textos de maior complexidade temática, que refletem o estado da arte dos acordos comerciais. (BRASIL, 2019).

A assinatura do Acordo em julho de 2019 foi sem dúvidas um marco importantíssimo, não apenas no contexto dos blocos econômicos diretamente envolvidos na negociação, mas também no âmbito global. Isso se deve ao fato de que a formalização do acordo pelas partes se deu em um momento em que o mundo experimentava uma nova

ferida de morte. Oito anos de negociações estão paralisados e os países, sozinhos ou em bloco, começaram a buscar alternativas para aumentar o comércio, porque é um movimento básico para mitigar os efeitos da crise econômica.” (GUALDONI, 2009).

investida protecionista no comércio internacional. Dito isso, é crucial compreender que a assinatura do acordo não simboliza de forma alguma sua conclusão: ela marca apenas o término das discussões sobre o acordo. Para que as resoluções acordadas sejam implementadas, é necessário que o acordo seja ratificado nos Níveis II de ambas as partes envolvidas.

Tendo em vista o longo percurso percorrido para atingir a assinatura em julho de 2019, e o igualmente laborioso caminho que vêm sendo trilhado desde então, na busca pela ratificação do Tratado, torna-se essencial analisar os aspectos que fazem deste tratado um foco de interesse e as razões pelas quais ambas as partes se empenham arduamente em sua concretização. Esta análise será o foco da próxima seção deste trabalho.

3.1 O PORQUÊ DO ESFORÇO: A RELEVÂNCIA DO ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO EM QUESTÃO

No segmento atual da pesquisa, propõe-se uma análise dos componentes do TLC entre Mercosul e União Europeia que lhe conferem valor e atratividade. Tal avaliação é imprescindível para revelar as razões que motivam ambas as partes envolvidas a persistirem na negociação deste acordo, apesar do delongado percurso explicitado na seção anterior, e sustentarem o contínuo impulso em concretizar tal pacto.

Devido à sua considerável extensão, o documento do acordo é excepcionalmente amplo, contando com cláusulas que abrangem as mais diversas áreas⁷. Neste sentido, os temas englobados pelo tratado se dividem em três distintos pilares, sendo estes (i) comercial, cujo objetivo último é a formação de uma área de livre comércio entre os blocos; (ii) cooperação econômica; (iii) diálogo político.

É relevante salientar que, uma vez ratificado, o TLC mencionado proporcionará, majoritariamente, benefícios econômicos para as partes envolvidas, mas não estará limitado apenas a isso: caso ratificado, os países partes também gozarão das determinações presentes nos pilares político e de cooperação do Tratado. Constituídos por 49 artigos, os capítulos em questão versam sobre diversas áreas estratégicas, permeando debates acerca de ciência, tecnologia e inovação, infraestrutura, educação, direitos do consumidor, energia, defesa, cibersegurança, combate ao terrorismo, à corrupção e ao crime organizado (BRASIL, 2019).

⁷ Abrange tanto temas tarifários quanto de natureza regulatória, como serviços, compras governamentais, facilitação de comércio, barreiras técnicas, medidas sanitárias e fitossanitárias, e propriedade intelectual. (SISCOMEX, 2023)

Para além disso, questões envolvendo o desenvolvimento sustentável⁸ e a não proliferação de armas nucleares também são mencionadas.

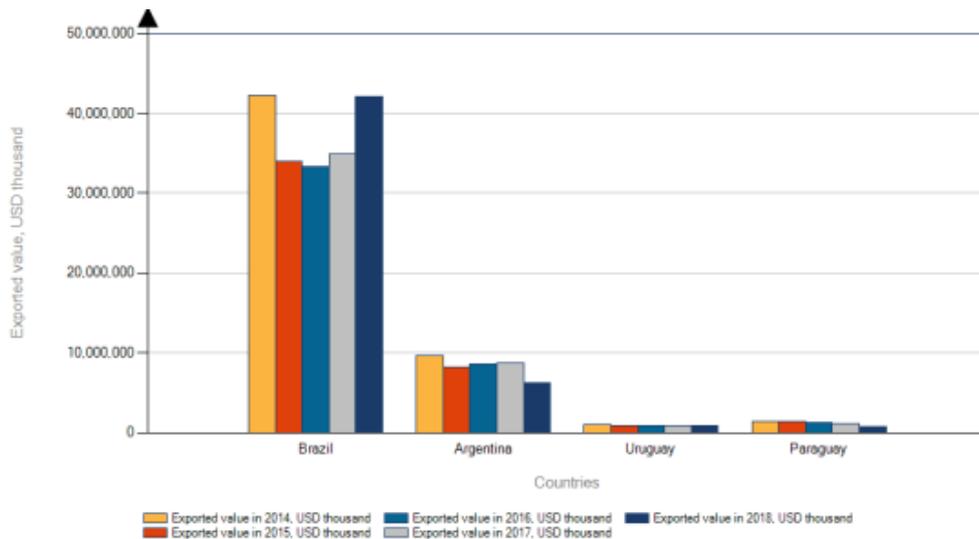
O pilar comercial do Tratado é, indubitavelmente, o maior ponto gerador de expectativas positivas entre as partes. Ao todo, serão impactadas as economias de cerca de 31 países, portanto, a eventual concretização da pretendida área de livre comércio inter-regional significaria o estabelecimento de uma das maiores já vistas no mundo: representando 25% do PIB mundial, e contando com um mercado de cerca de 780 milhões de pessoas (BRASIL, 2019).

Tendo dados de tamanha magnitude em mente, formam-se fortes expectativas em ambos os lados de que uma vez ratificado, o acordo trará maior impulso às relações entre União Europeia e Mercosul, que já são robustos parceiros comerciais mesmo antes da implementação das medidas de liberalização previstas no TLC — A UE é o segundo maior parceiro comercial do Mercosul, o qual ocupa a posição de oitavo principal parceiro extrarregional da UE (BRASIL, 2019).

Outrossim, vale mencionar que no que se refere ao alto volume de trocas comerciais entre esses blocos, o Brasil se destaca dentre os outros três países componentes do Mercosul como o principal contribuinte nesta equação. Isto pode ser melhor visualizado no gráfico abaixo, em que entre os anos de 2014 e 2018, o Brasil exportou à União Europeia quase três vezes mais que seus companheiros de bloco combinados, ao passo que o segundo maior exportador, a Argentina tem seus valores de exportação, no período avaliado, quatro vezes menores que os apresentados pelo Brasil.

⁸ Nesse capítulo específico, as Partes reiteram seus compromissos em relação aos acordos multilaterais ambientais, incluindo os da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima e Acordo de Paris, e a outros objetivos em matéria de conservação e uso sustentável da biodiversidade e das florestas, respeito aos direitos trabalhistas e proteção dos direitos das populações indígenas. (SISCOMEX, 2023)

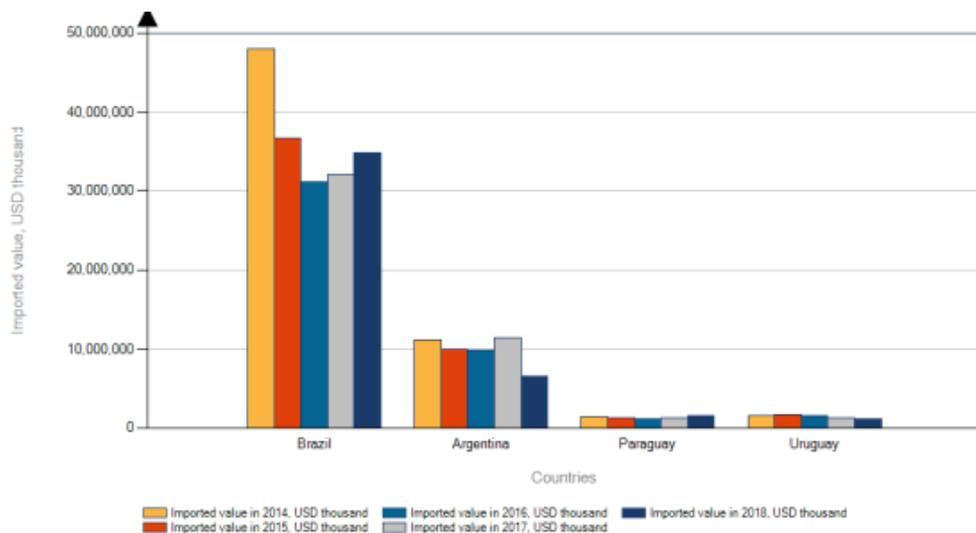
Gráfico 1 - Exportações dos países do Mercosul para a União Europeia (2014-2018)



Fonte: resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. (BRASIL, 2019)

Para além disso, no que se refere ao movimento de importação de produtos europeus pelos países do Mercosul, um cenário semelhante é observado, em que os valores brasileiros superam consideravelmente os apresentados por Argentina, Uruguai e Paraguai, conforme apresentado no gráfico seguinte:

Gráfico 2 - Importações da União Europeia pelos países do Mercosul (2014-2018)



Fonte: resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. (BRASIL, 2019)

Tamanho discrepância de valores gera, por consequência, expectativas de iguais incrementos em momentos futuros. Segundo a ApexBrasil (2023) estima-se que após 15 anos da implementação das medidas propostas no Tratado, o Brasil vivenciará incrementos de até

USD 87,5 bilhões em seu PIB — isto caso a redução das barreiras não-tarifárias e o incremento esperado na produtividade total dos fatores de produção sejam desconsiderados, caso contrário, espera-se um crescimento de USD 125 bilhões para o mesmo período — e um incremento de USD 113 bilhões no que se refere a investimentos no Brasil.

No que se refere aos âmbitos econômicos argentino, paraguaio e uruguaio, no entanto, os impulsos de se ratificar o tratado podem ser majoritariamente creditados ao interesse de impulsionar o acesso de seus produtos de exportação aos mercados europeus. Para estes países, o tratado com a UE se apresenta como uma promessa de aumento das exportações de produtos agrícolas e do setor manufatureiro, os quais compõem considerável parte de suas economias.

Dessa forma, é evidente que mesmo não apresentando prognósticos financeiros tão inflamados quanto os brasileiros, os outros Estados-Parte do Mercosul têm muito a se beneficiar com a ratificação do tratado, em especial no que se refere ao acesso de seus mercados à comunidade europeia, conforme elucida Montoya (2019):

Esta iniciativa é uma boa notícia para a América Latina. Para o Paraguai e o Uruguai, é um alívio poder livrar-se das restrições impostas pela tarifa protecionista externa comum do Mercosul. Por serem países com pequenos mercados internos, o que lhes convém é participar ativamente dos mercados mundiais, com tarifas moderadas, sem se limitarem às distorções comerciais de seus parceiros do Mercosul.

Ao prever redução de tarifas e maior abertura de mercado, o TLC traz a possibilidade desses países diversificarem suas bases de exportação e reduzir a dependência de mercados regionais⁹. Para além disso, o tratado também oferece aos menores sócios mercosulinos a chance de atrair investimentos europeus em setores econômicos estratégicos, servindo como catalisador de um maior desenvolvimento da infraestrutura e das capacidades industriais.

Nesta perspectiva, conforme elucidado por Salgado e Bressan (2020, p. 4), para além de sua factual relevância econômica, o Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e UE representa benefícios aos países mercosulinos no que se refere à relevância global dos mesmos. Através da concretização de uma integração econômica mais aprofundada junto ao continente europeu, países cuja expressividade política e econômica no cenário internacional é ofuscada em comparação a seus vizinhos, como Paraguai e Uruguai têm a chance de — por meios do Mercosul — ampliar sua participação e influência no âmbito das decisões internacionais.

⁹ Isto se mostra como ponto relevante, uma vez que: “Para os pequenos sócios do Mercosul, o fácil acesso aos mercados argentinos e brasileiros nunca foi concretizado. Ademais, exclusivamente para o Uruguai e o Paraguai, houve cerceamento comercial, que resultou em baixa evolução econômica nas transações intrazonas.” (LOPES; FARIA; GONÇALVES, 2023, p. 206)

Semelhantemente, o Mercosul poderá tomar a ratificação do tratado como oportunidade para atuar como um representante dos países do Cone Sul no cenário internacional e consolidar sua posição como líder regional¹⁰ (SALGADO; BRESSAN, 2020). Um papel mais protagonista do Mercosul seria importante pois como já apresentado em seções anteriores, conforme discutido em seções anteriores deste trabalho, a união política dos países do Sul global pode servir como um meio de atenuar as assimetrias presentes nas relações internacionais (ZARTMAN, 1985).

Nesta mesma tangente, a União Europeia vê na ratificação deste tratado não apenas expansão econômica, e acesso de sua indústria a novos mercados, mas a efetivação do TLC junto ao Mercosul representaria uma expressão do conceito de inter-regionalismo, que tem sido uma das principais formas de exercer política externa do bloco econômico europeu, através da qual, objetiva-se projetar o seu próprio modelo de integração em outras regiões (SANAHUJA; RODRÍGUEZ, 2019 apud SALGADO; BRESSAN, 2020).

Por fim, pode-se concluir que os ímpetus ratificadores do TLC entre Mercosul e União Europeia apresentados por ambas as partes — não obstante aos obstáculos que se fazem presentes desde o início das negociações, sobre os quais nos debruçaremos nas seções seguintes deste trabalho — podem ser esclarecidos a partir do fato de que o tratado significa acesso a mercados mais amplos, o que se traduz em um leque maior de produtos e serviços disponíveis, condições comerciais mais favoráveis e um potencial significativo para o crescimento econômico. Não somente, o acordo oferece uma chance para os países diversificarem suas economias e reduzirem a dependência de mercados e parceiros comerciais específicos. Isso é particularmente relevante em um contexto global onde a estabilidade econômica pode ser afetada por fatores geopolíticos e econômicos voláteis.

Por fim, o tratado tem grande potencial de fortalecer laços políticos e diplomáticos, promovendo maior cooperação e entendimento entre regiões que têm histórias e culturas distintas. Essa aproximação pode ser benéfica em termos de *soft power*¹¹ e influência política.

¹⁰ Da mesma forma, Pennaforte, Ribeiro e Bones (2018, p. 8) argumentam que um dos ganhos que o Mercosul pode ter com o TLC é justamente o estabelecimento de uma imagem positiva como países capazes e inseridos no comércio mundial.

¹¹ “Poder brando” corresponde à habilidade de conseguir o que se quer por meio de atração em vez de coerção ou pagamento de subornos. Esse poder de atração surge da cultura, dos ideais e das políticas adotadas por um país. (GUERALDI, 2006)

3.1.1 Pontos centrais do pilar comercial tratado entre Mercosul e EU

A atual seção se propõe a oferecer um panorama geral dos pontos centrais do tratado em questão, a fim de melhor fundamentar as posteriores análises dos empecilhos à ratificação, que serão apresentadas nos capítulos subsequentes deste trabalho. É importante dar destaque ao pilar comercial pois é a partir dele que se apresentam as maiores adversidades no processo de obtenção de consensos entre as partes deliberadoras, o que pode ser justificado tanto pela extensão dos temas abordados pelo texto, quanto pela complexidade das questões abordadas. A tabela 1, exposta abaixo, apresenta os tópicos componentes do pilar comercial:

Tabela 1 - Componentes do Segmento Comercial: Capítulos e Anexos

Componentes do Pilar Comercial: Capítulos e Anexos
1) acesso tarifário ao mercado de bens (compromissos de desgravação tarifária)
2) regras de origem
3) medidas sanitárias e fitossanitárias
4) barreiras técnicas ao comércio
5) defesa comercial
6) salvaguardas bilaterais
7) defesa da concorrência
8) facilitação de comércio e cooperação aduaneira
9) serviços e estabelecimento
10) compras governamentais
11) propriedade intelectual
12) integração regional
13) diálogos
14) empresas estatais
15) subsídios
16) pequenas e médias empresas
17) comércio e desenvolvimento sustentável
18) anexo de vinhos e destilados
19) transparência
20) temas institucionais, legais e horizontais
21) solução de controvérsias.

Fonte: Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro (BRASIL, 2019).

Antecedente ao acordo, apenas 24% das exportações brasileiras, em termos de linhas tarifárias, circulavam sem incidência tarifária na União Europeia. Com o Acordo de Associação, entretanto, desenha-se uma mudança considerável na dinâmica comercial entre as partes negociadoras. Após a desgravação tarifária prevista no acordo — que deverá ocorrer de forma gradual —, 92% das importações do Mercosul e 95% das linhas tarifárias entrarão livres de tarifas na UE. O Mercosul, por sua vez, se compromete a liberalizar 91% das importações provenientes da UE e 91% das linhas tarifárias após a desgravação (BRASIL, 2019).

A desgravação tarifária prevista no Tratado corresponde a uma movimentação complexa de redução de tarifas ao longo de diferentes períodos de tempo, que ocorre a partir das chamadas "cestas de desgravação". Para a UE, as cestas de desgravação tarifária distribuem-se ao longo de 0, 4, 7 e 10 anos. Ou seja, haverão tarifas eliminadas imediatamente (0 anos), ao passo que outras contarão com reduções graduais, ou com eliminação de barreiras tarifárias dentro do espaço de tempo de 4, 7 ou 10 anos, a depender do produto.

Para além disso, é importante mencionar que existem também produtos que não serão inteiramente contemplados pela liberalização comercial prevista no Acordo, os quais contarão com uma desgravação apenas parcial — não haverá eliminação tarifária, apenas redução. A partir disto, estima-se que 92% das importações provenientes do Mercosul terão suas tarifas esgotadas pela UE em um prazo de até 10 anos. (BRASIL, 2019).

No caso mercosulino, por outro lado, as cestas de desgravação dividem-se em períodos de 0, 4, 8, 10 e 15 anos, com exceção dos casos de desgravação parcial. Neste sentido, da mesma forma que com a UE, algumas tarifas serão eliminadas imediatamente, e outras serão reduzidas ou eliminadas em um período de tempo de até 15 anos. Dessa forma, é esperado que 72% das importações provenientes da UE terão suas tarifas eliminadas pelo Mercosul em um prazo de até 10 anos. (BRASIL, 2019)

O setor agrícola mercosulino é um dos principais beneficiados pelo acordo. A União Europeia, sendo o maior importador agrícola mundial, importou cerca de USD 182 bilhões em 2018, tendo como segundo maior fornecedor o Brasil. Uma vez ratificado o acordo, produtos agrícolas de grande interesse mercosulino como café torrado e solúvel, fumo manufaturado e não manufaturado, abacates, limões e limas, melões e melancias, uvas de mesa, maçãs, peixes, crustáceos e óleos vegetais, terão suas tarifas eliminadas. Não somente, outros produtos, como carnes de bovino, aves e suínos, açúcar e etanol, arroz, milho e mel, terão acesso ampliado ao mercado europeu por meio de quotas.

A questão das quotas de importação se refere a uma restrição quantitativa da circulação de determinados produtos, em outras palavras, uma vez atingido o limite de valor ou de volume comercializado de certo produto, o país não possui mais permissão de importar aquele bem. Para além disso, as quotas de importação serão implementadas associadas a tarifas diferenciadas, significando que dentro dos limites de uma quantidade pré-estabelecida, a importação do produto pode ser realizada com uma tarifa reduzida ou até mesmo zerada, esta sendo nomeada como tarifa intraquota. Contudo, uma vez atingida a quota de importação estipulada ao produto, a tarifa aplicada sobre o produto importado recebe um aumento significativo, e passa a ser denominada tarifa extraquota (SEABRA, 2009).

Apesar de serem consideradas barreiras não-tarifárias ao comércio, quotas de importação serão implementadas como agentes facilitadores da entrada de produtos do Mercosul no mercado europeu, tornando-os mais competitivos em termos de preço. Abaixo, na tabela 2, podemos visualizar as tarifas intra e extraquota, e os limites determinados à importação europeia de produtos oriundo do Mercosul:

Tabela 2 - Quotas e tarifas sobre produtos agrícolas mercosulinos exportados à UE.

PRODUTO	TRATAMENTO TARIFÁRIO
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 suína	25 mil toneladas, intraquota de 83 euros/tonelada e volume crescente em 6 estágios
Carne de aves	180 mil toneladas peso carcaça, intraquota zero, 50% com osso e 50% desossada 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
Milho	1 milhão de toneladas, intraquota zero na entrada em vigor do acordo, volume crescente em 6 estágios

Mel	45 mil toneladas, intraquota zero na entrada em vigor, volume crescente em 6 estágios
Arroz	60 mil toneladas, intraquota zero na entrada em vigor, volume crescente em 6 estágios

Fonte: Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro (BRASIL, 2019).

Não somente, o acordo prevê também tratamentos tarifários mistos para alguns bens de consumo originários do Mercosul como o suco de laranja, e a cachaça, ou seja, a depender de questões específicas de cada produto, como volume das embalagens, ou mesmo o valor do bem. Esta questão é delineada na Tabela 3, a seguir:

Tabela 3 - Quotas e tarifas sobre produtos agrícolas mercosulinos em regime misto

PRODUTO	TRATAMENTO TARIFÁRIO
Suco de Laranja	suco com preço acima de € 30/100kg será beneficiado com desgravação de 12% para zero em 7 anos, de 15% para zero em 10 anos e de 34% para zero em 10 anos (valores ad valorizados). Suco com valor não superior a € 30/100kg terá preferência fixa de 50% da alíquota de 15,2 + 20,6 €/100 kg e 33,6 + 20,6 €/100 kg
Cachaça	garrafas inferiores a 2 litros terão seu comércio liberalizado em 4 anos. A cachaça a granel terá quota de 2.400 toneladas com intraquota zero e volume crescente em 5 anos. Atualmente a aguardente paga alíquota de aproximadamente 8%

Fonte: Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro (BRASIL, 2019)

É importante ressaltar que como parte das negociações travadas entre ambos os blocos econômicos, buscando aceitação europeia de melhores condições para as quotas mercosulinas, os países Sul-Americanos tiveram de ceder condições equivalentes a produtos europeus destinados a seus mercados (AZEVEDO, 2023). Neste sentido, produtos como queijos, leite em pó, fórmula infantil, vinhos, espumantes, alho e chocolates e derivados do cacau foram alguns dos bens de origem europeia abarcados pela proposta liberalizadora do Mercosul.

O TLC inter-regional em questão, no entanto, não se limita apenas à questões da agroindústria. No comércio industrial, a UE se comprometeu a até 10 anos da ratificação, eliminar 100% de suas tarifas, com cerca de 80% dessas tarifas sendo zeradas no momento que se implemente o tratado. Paralelamente, o Mercosul, liberalizará 91% do comércio em

volume e linhas tarifárias, havendo permissão para utilização de regimes aduaneiros especiais, como o de *drawback*¹²(BRASIL, 2019). Os regimes de *drawback* se apresentam como ponto extremamente positivo do tratado por ser outro fator de elevação da competitividade das empresas no meio internacional, e por agir como incentivador à exportação. Neste sentido, mesmo que a priori aparente ser um fator benéfico majoritariamente às empresas estrangeiras, esta modalidade permite que os produtos nacionais alcancem outros mercados dotados de maior competitividade (SEABRA, 2009 apud AZEVEDO, 2023).

Produtos industriais do Mercosul, a citar químicos, máquinas, equipamentos médicos, partes automotivas, têxteis e calçados, se beneficiarão desta desgravação tarifária, com prazos que variam desde imediatamente após a ratificação, até 10 anos. (BRASIL, 2019).

Dito isto, é importante destacar algumas nuances referentes às questões tarifárias deste tratado: levando em consideração as informações anteriormente mencionadas, pode-se inadvertidamente chegar à conclusão de que o Mercosul está sendo desfavorecido nas negociações, tendo em vista que a liberalização obtida pelos países do Mercosul se apresenta inferior àquelas conquistadas pelos países europeus, notadamente no que diz respeito a produtos agropecuários. Entretanto, esta noção se aplica apenas em um cenário mercantilista de soma zero, que não condiz com a realidade. Segundo Nonnemberg e Ribeiro (2019):

Visto numa perspectiva mercantilista, de soma zero, parece que os países do Mercosul teriam menos a ganhar com o acordo (2019, p.5) [...]. De toda forma, o comércio internacional não pode ser entendido como um jogo de soma zero, em que os ganhos de um lado são perdas do outro. A liberalização do comércio, com redução de barreiras tarifárias e não tarifárias, representa ganhos para todos, na medida em que permite aos países aproveitarem as suas vantagens comparativas, exportando os produtos em que são mais competitivos e importando a um preço menor os bens em que são menos competitivos. (2019, p. 6)

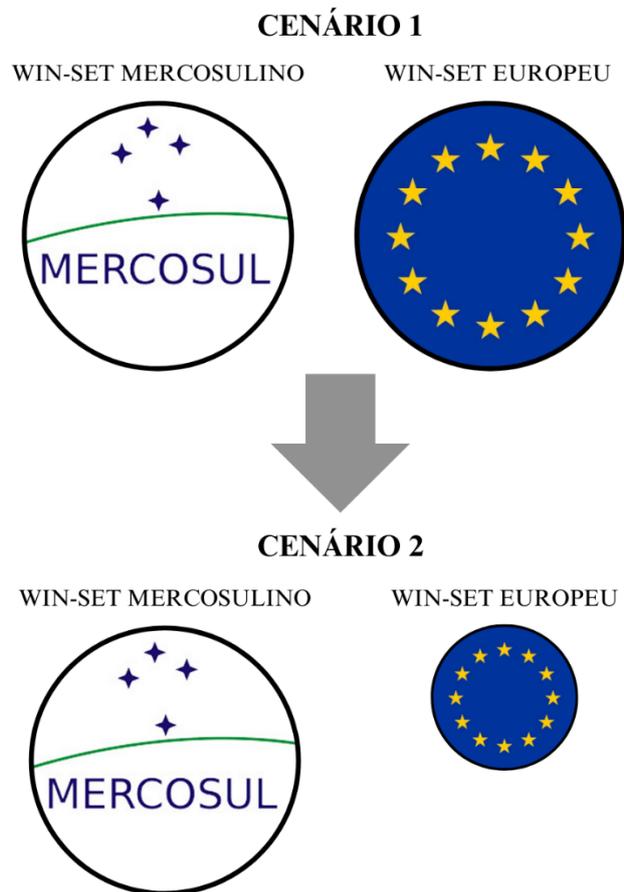
A partir disso, retornamos à questão dos *win-sets*, pois tendo em vista que consenso foi atingido, entende-se que houve sobreposição dos conjuntos de vitórias de ambas as partes. Entretanto, caso o Mercosul buscasse de forma mais incisiva reduções ainda maiores das tarifas, as negociações poderiam ser travadas novamente, dada a tendência de países europeus, como a França e Irlanda, de buscarem proteger seus mercados agricultores nacionais (NOGUEIRA, 2018).

Em outras palavras, caso o Mercosul expandisse seus *win-sets*, para englobar melhores condições tarifárias, a União Europeia passaria pelo movimento contração de seus conjuntos

¹² Segundo Fernando Seabra (2009), o regime de *drawback* implica que empresas exportadoras podem ser dispensadas do pagamento de impostos de importação, à medida que estes produtos sejam utilizados na fabricação de bens destinados à exportação.

de vitórias, devido à discordância em seu Nível II, e a sobreposição dos conjuntos de vitórias não existiria mais, tornando o acordo impossível. Esta movimentação dos *win-sets* pode ser melhor visualizada na figura abaixo:

Figura 4 - Visualização da variação de win-sets em negociações



Fonte: Elaboração própria.

Outro ponto extremamente relevante à questão comercial jaz nas compras governamentais, em que o tratado exige uma ampla consulta a estados e municípios durante o processo de compras governamentais, visando a inclusão de entes federativos que representem 65% do PIB. Além disso, impõe-se uma limitação nas encomendas tecnológicas ao valor de 950 milhões de Direitos Especiais de Saque, aproximadamente 5 bilhões de reais. (SISCOMEX, 2023)

Este acordo, portanto, representa uma significativa mudança nas dinâmicas comerciais entre Mercosul e UE, trazendo benefícios substanciais para ambos os blocos em termos de acesso a mercados, diversificação de produtos e fortalecimento das relações econômicas bilaterais. Neste sentido, levando em consideração a complexidade inerente aos processos de ratificação de acordos internacionais, e a dimensão das propostas, é

compreensível que se tenha demorado os vinte anos que foram necessários para chegar à assinatura do tratado no governo de Jair Bolsonaro.

Por fim, os capítulos anteriores servirão como o alicerce teórico e factual que sustentará as análises subsequentes. É a partir deles que nas seguintes seções deste trabalho, iremos nos aprofundar nos obstáculos que ainda permanecem de ambos os lados, e que entram a ratificação deste acordo, buscando trazer à luz os pontos que ainda se mostram pendentes de resolução em ambos os lados, tanto do Mercado Comum do Sul, quanto da União Europeia, pois é importante que ressaltemos ambos os lados do debate, visto que um mesmo obstáculo pode apresentar-se de formas diferentes à cada negociador.

4. OBSTÁCULOS DO MERCOSUL

Antes de identificar os entraves enfrentados pelo Mercosul no curso de ratificação do Tratado de Livre Comércio junto à União Europeia, é essencial compreender de maneira abrangente quais os mecanismos de ratificação aplicáveis a este tratado no contexto deste bloco econômico.

Neste sentido, nos voltamos às questões estruturais que formam o Mercado Comum do Sul. Apesar de seu nome, o bloco econômico melhor se enquadra na classificação de uma união aduaneira, um organismo internacional de caráter intergovernamental, e não supranacional, ou seja, é composto por governos individuais que comandam conjuntamente a organização. No Mercosul, as tomadas de decisão são pautadas no consenso, e exigem a presença de todos os Estados-Parte (MERCOSUL, 2023).

No contexto mercosulino, apesar do protocolo de Ouro Preto ter garantido ao CMC a responsabilidade de negociar e firmar acordos em nome do Mercosul, para que haja a aprovação do tratado dentro do contexto nacional de todos os Estados-Parte. Sendo assim, o procedimento de ratificação do Mercosul se divide em duas etapas: (i) negociação e aprovação pelos órgãos decisórios do bloco; (ii) incorporação das normas aprovadas nos ordenamentos jurídicos nacionais mediante os procedimentos previstos pela legislação de cada país.

Estas etapas do processo de ratificação do Mercosul correspondem aos níveis decisórios I e II propostos por Robert Putnam, respectivamente. Isto é, o Nível I (internacional) mercosulino é representado pelos órgãos decisórios do bloco econômico, e o Nível II (doméstico) é constituído pelo ordenamento jurídico de cada um dos países componentes¹³.

Desta forma, as próximas seções do quinto capítulo se propõem a trazer uma visão um pouco mais aprofundada de quais são os obstáculos que ainda se fazem presentes no contexto do Mercado Comum do Sul, e como eles entram a ratificação do Tratado junto à União Europeia.

¹³ No caso brasileiro, por exemplo, isto ocorre por meio do encaminhamento do acordo para o Congresso Nacional, para a apreciação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal e, se aprovado, o Poder Executivo poderá ratificar o acordo. (SALGADO; BRESSAN, 2020)

4.1 QUESTÕES ESTRUTURAIS MERCOSULINAS: ASSIMETRIAS INTRABLOCO

É importante reconhecer que não são apenas questões alheias ao Mercosul que constituem entraves à ratificação do tratado. Nas palavras de Lucas Bispo dos Santos (2016), “[...] a estrutura institucional do Mercosul interfere no andamento das negociações internas ao bloco [...]”. A partir disto, neste primeiro momento, pretende-se direcionar a atenção a como determinadas questões estruturais inerentes ao bloco econômico do Mercosul, e como a inegável assimetria política e econômica entre os Estados-Parte influenciam, e por muitas vezes entravam as negociações do TLC analisado neste trabalho.

A própria natureza intergovernamental do Mercosul se apresenta como fator dificultador do atingimento da ratificação, visto que neste modelo, as decisões não são tomadas por uma entidade individual, separada dos Estados-Parte, mas sim pelos próprios. Neste modelo de tomada de decisão, a ratificação de tratados não constitui um processo uniforme, mas sim um conjunto de processos domésticos distintos, em que cada um está sujeito a obstáculos específicos àquele país. Trazendo a perspectiva da TJDN para esta questão, pode-se afirmar que os governos dos países membros enfrentam simultaneamente as pressões de negociação em dois âmbitos distintos: o internacional e o doméstico.

No Nível I (internacional), cada Estado busca coordenar posições e chegar a um consenso que seja viável para todos os membros do bloco, mantendo ao mesmo tempo a congruência com as diretrizes e interesses da União Europeia. Já no plano decisório do Nível II (doméstico), cada governo encontra-se compelido a negociar com uma multiplicidade de atores internos, que podem apoiar ou resistir ao tratado com base em considerações políticas, econômicas e sociais próprias. Dessa forma, o processo de sobreposição dos *win-sets* torna-se extremamente complexo, conseqüentemente dificultando a ratificação de tratados.

Nesta mesma tangente, podemos inferir que algumas questões estruturais do Mercosul se apresentam como fatores dificultadores não apenas da concretização do TLC junto à UE, mas também como entraves ao funcionamento do próprio bloco econômico. Questões essas são relativas ao ofuscamento paraguaio e uruguaio do palco internacional, sobre o qual Lopes, Farias e Gonçalves destacam que:

Os pequenos sócios e tradicionais do Mercosul, Paraguai e Uruguai, têm tecido cada vez mais críticas ao bloco econômico frente ao seu atual estágio. Não é por menos, pois, apesar de progressos institucionais rápidos, na ponta diversa, aos olhos da perspectiva comercial, o ritmo foi lento e não conseguiu nem atrair, nem estabelecer parcerias excepcionais (BERNAL-MEZA, 2013, p. 9). Ponderando-se os 25 anos vividos sob o sistema regional do Mercosul, destacam-se os seguintes problemas estruturais: (i) sistema regional de livre comércio inexistente; (ii) inexistência de

políticas públicas coordenadas; (iii) prevalência da vertente Brasília-Buenos Aires (SILVERO, 2016). (LOPES; FARIA; GONÇALVES, 2023, p. 206)

O termo “Eixo Brasília-Buenos Aires”, apresentado por Ricardo Rodríguez Silvero (2016) é a representação deste apagamento das vozes uruguaias e paraguaias do Mercosul, ao passo que a Argentina e Brasil se posicionam com atores centrais não só do Mercosul quanto da América do Sul como um todo, e neste sentido acabam por ofuscar seus companheiros de bloco caracterizados nos palanques econômicos e diplomáticos. Segundo Ramina (2014), Brasil e Argentina são os detentores de 50% do território, da população, indústria e do comércio exterior sul-americano.

Nesse tocante, Lucas Bispo dos Santos (2016) revela uma dinâmica entre Brasil e Argentina dentro do contexto mercosulino que impacta significativamente a participação e influência de países menores como Paraguai e Uruguai. Isto ocorre em decorrência à estrutura de tomada de decisão do Mercosul — pautada no consenso entre os membros —, onde nos momentos em que as políticas externa e comercial entre Brasil e Argentina divergem muito fortemente, há considerável dificuldade em se obter esse consenso.

Quando essas duas maiores economias do bloco não estão alinhadas, torna-se ainda mais desafiador chegar a um acordo comum para todo o bloco. Nesse cenário, os governos paraguaio e uruguaio, que contam com economias menores em comparação com Brasil e Argentina, muitas vezes encontram-se marginalizados ou com suas vozes diminuídas nos processos decisórios. Esta questão do ofuscamento dos países do Mercosul sob a sombra brasileira ou argentina alcança um patamar alarmante: no site de um dos principais partidos verdes da Alemanha, o *Die Grünen* (em alemão, “Os Verdes”) o Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia é descrito como sendo um acordo exclusivamente entre a UE e o Brasil¹⁴.

A predominância do eixo Brasília-Buenos Aires nos ímpetus negociadores do Mercosul pode levar a um apagamento relativo dos interesses e posições de Paraguai e Uruguai, especialmente em negociações cruciais ou em questões onde há forte desalinhamento entre Brasil e Argentina. Isso reflete uma assimetria de poder dentro do bloco, onde os interesses dos membros maiores muitas vezes prevalecem, limitando a capacidade dos membros menores de influenciar as decisões e a direção do Mercosul. Esta assimetria é explicitada de forma bastante enfática por Mikhail Mukhametdinov (2007, p. 212):

¹⁴ Disponível em: <https://www.gruene.de/aktionen/rettet-den-amazonas>. Acesso em: 28 set. 2023

A outra diferença entre os dois blocos está no equilíbrio de poder intra-regional. A assimetria de poder dentro do grupo sul-americano é extremamente acentuada devido à predominância absoluta do Brasil, que representa cerca de três quartos da população total do Mercosul, da produção e do território. Essa circunstância é altamente desfavorável para a harmonização de políticas no Mercosul.

Outrossim, é importante mencionar que no frequente cenário de Brasil e Argentina não se encontrarem em harmonia política e econômica, e o processo decisório se encontrar comprometido, Paraguai e Uruguai podem utilizar de seu limitado poder de barganha, sustentado pela necessidade de consenso do Mercosul, para exercer pressões políticas sobre Brasília e Buenos Aires. Esta linha de raciocínio, apresentada por Santos (2016) é comprovada por uma declaração feita pelo presidente paraguaio, que diz:

"Disse ao Lula para concluir as negociações, porque se ele não as concluir, não prosseguirei com elas nos próximos seis meses" [...] "Vou dedicar os próximos seis meses a fazer acordos com outras regiões do mundo e tenho certeza de que chegaremos a um acordo muito rapidamente"¹⁵

Outro cenário representativo desta pressão feita por Assunção e Montevidéu nos espaços decisórios é que tendo em vista das expectativas positivas uruguaias jazem na oportunidade de expansão de sua carne bovina aos mercados europeus, representantes do Uruguai anunciaram que sem carne bovina não há possibilidade de acordo com a UE (PENNAFORTE; RIBEIRO; BONES, 2018).

Em suma, considera-se que as questões estruturais se impõem como empecilhos à ratificação do tratado pois cooperam para a criação de uma dinâmica de negociações complexa e multifacetada, onde as assimetrias de poder, interesses divergentes e a necessidade de consenso são constantemente postas em xeque. Este panorama é agravado pela prevalência do eixo Brasília-Buenos Aires, que frequentemente marginaliza as posições de Paraguai e Uruguai, limitando sua influência e capacidade de barganha nas decisões do Mercosul.

Ademais, o modelo intergovernamental do bloco reforça a heterogeneidade política e econômica do bloco ao passo que impõe que cada Estado-Parte enfrente desafios internos únicos. Portanto, a ratificação de tratados como o TLC entre Mercosul e União Europeia é árdua por uma multitude de fatores estruturais internos ao bloco e pela necessidade de harmonizar políticas e interesses tanto no âmbito regional quanto doméstico.

¹⁵ Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/09/26/mercosul-uniao-europeia-ou-lula-fecha-acordo-agora-ou-nao-havera-diz-pena-presidente-do-paraguai.ghtml>. Acesso em 29 set. 2023.

4.2 VOLATILIDADE POLÍTICA

Junto às questões estruturais do Mercado Comum do Sul, um dos pontos que se apresenta como forte empecilho à ratificação é a volatilidade política característica à região. Esta instabilidade se apresenta de diversas formas, manifestando-se em alternâncias governamentais frequentes, crises econômicas e sociais, fatores que possuem implicações diretas e significativas na capacidade e na eficácia com que os países do Mercosul negociam entre si, e entre seus parceiros econômicos, e principalmente, impacta fortemente na capacidade de implementação de acordos comerciais.

Essas mudanças de governo, são muitas vezes acompanhadas por alterações drásticas nas políticas econômicas e externas, podem levar a uma reavaliação ou mesmo à suspensão das negociações do tratado. A dificuldade de se exercer continuidade política gera inconsistência e imprevisibilidade às negociações comerciais, tornando ainda maior o desafio de se ter negociações bem-sucedidas. Governos recém-empossados podem ter visões diferentes sobre a importância ou os termos dos acordos comerciais, o que pode resultar em atrasos ou mudanças nas estratégias de negociação.

Neste tocante, a ratificação do tratado exige que os acordos alcançados se enquadrem nos *win-sets* de ambas as partes, o que pode ser desafiador, dado que mudanças políticas internas podem alterar os *win-sets* ao longo do tempo. Por exemplo, a ascensão de governos com posturas protecionistas ou alterações significativas nas políticas internas podem restringir os *win-sets*, tornando a ratificação do tratado mais complexa.

Este ponto pode ser evidenciado a partir de uma pequena recapitulação do histórico das negociações do TLC entre Mercosul e UE, visto que no caso brasileiro, por exemplo, em que as mudanças de governo e as consequentes alterações de política externa tiveram um impacto significativo nas negociações do tratado de livre comércio com a União Europeia. O processo de negociação, que se estendeu por duas décadas, foi influenciado pelas diversas orientações políticas e econômicas dos sucessivos governos brasileiros, refletindo as complexidades da política externa e as mudanças no cenário internacional.

Salgado e Bressan (2020) trazem uma visão compreensiva desta questão, onde pode-se observar com clareza a forma com que a instabilidade política, particularmente no Brasil, afetou diretamente o processo de negociação do tratado de livre comércio. As mudanças de governo no Brasil, que incluíram a ascensão de governos de direita e mudanças nas diretrizes de política externa, influenciaram a postura do bloco nas negociações. Essa reorientação foi marcada por um movimento em direção à liberalização econômica e ao realinhamento com

grandes potências ocidentais, como observado durante os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Por outro lado, a Argentina, entre 1995 e 2003, sob os governos de Menem, De la Rúa e Duhalde, adotou uma política de maior aproximação com os EUA, o que diminuiu a ênfase nas negociações com a UE e o Mercosul. Nos mandatos de Néstor e Cristina Kirchner, houve um distanciamento dos EUA e maior proximidade com o Brasil, mas as negociações com a UE foram influenciadas por uma política mais protecionista. (SANTOS, 2016).

Para além desta questão, a instabilidade política pode afetar a percepção internacional dos países do Mercosul, possivelmente gerando uma abordagem mais cautelosa por parte da União Europeia. Neste contexto, a incerteza política pode gerar desconfiança quanto à capacidade dos países do Mercosul de cumprir os termos do tratado, afetando assim o processo de ratificação e implementação.

Referente à questão da imagem do bloco internacionalmente, se faz relevante trazer este ponto à tona pois a imagem e a percepção internacional de um bloco econômico como o Mercosul são fatores de suma importância para o sucesso de suas relações exteriores, especialmente negociações de tratados comerciais, pois a instabilidade política dentro dos países membros pode levar a uma percepção de risco aumentado por parte de parceiros comerciais potenciais.

Este sentimento de risco em detrimento de instabilidade política não se resume apenas aos países parceiros do bloco, mas também aos países componentes do bloco econômico. No caso do Mercosul, destaca-se, atualmente, o chamado “risco Milei”, que se refere à possibilidade de Javier Milei, um candidato ultraliberal assumir a presidência argentina. Este cenário é tratado como inseguro devido às inúmeras falas antagônicas ao Mercosul¹⁶.

Portanto, a questão da instabilidade política se apresenta como um forte empecilho à ratificação do tratado, visto que a partir das fissuras políticas que ocorrem nos meios domésticos dos países mercosulinos, surge uma grande dificuldade em manter um fluxo de negociações coeso e eficaz, devido ao fato de que com a troca de governo, ocorrem mudanças bruscas de objetivos e de conjuntos de vitórias. Essa dinâmica de incertezas entrava a obtenção de um consenso duradouro, necessário para a ratificação de acordos como o TLC entre Mercosul e UE. Além disso, a imagem de instabilidade política projeta uma percepção

16 Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/julia-duailibi/post/2023/10/20/diante-do-risco-milei-brasil-quer-antecipar-acordo-entre-mercosul-e-uniao-europeia.ghtml>. Acesso em 10 out. 2023.

de risco aos parceiros comerciais internacionais, potencialmente afetando a confiança e a disposição para negociações e compromissos a longo prazo.

4.3 LIBERALIZAÇÃO E PROTECIONISMOS INTRABLOCO

A dinâmica das relações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia, particularmente no contexto do Tratado de Livre Comércio (TLC), é marcada por uma complexa interação entre tendências de liberalização e protecionismos intrabloco. Neste cenário, um dos principais desafios enfrentados pelo Mercosul na ratificação do TLC com a União Europeia reside na assimetria tecnológica e na percepção de ameaça que as indústrias mercosulinas têm em relação aos produtos europeus.

Da mesma forma que as indústrias primárias dos países componentes da União Europeia veem a possibilidade de competir com os produtos mercosulinos como um cenário desfavorável para seus mercados nacionais, a maior parte dos países

Celso Furtado (2016), destaca que o capitalismo deveria ser visto como um processo de difusão do progresso técnico, uma difusão irregular, dirigida pelos interesses das economias criadoras de novas técnicas. Esta observação é crucial ao considerar a superioridade tecnológica da União Europeia em comparação com o Mercosul, especialmente em termos de produção industrial. Segundo Marchini (2017), por meios de Pannaforte, Ribeiro e Bones (2018), uma abertura de comércio sem uma avaliação cuidadosa de seus efeitos a médio e longo prazo pode ser contraproducente para o desenvolvimento econômico da região do Mercosul.

O agronegócio, embora seja o setor mais interessado no acesso ao mercado consumidor europeu, não deve ser o único foco do acordo. Samuel Pinheiro Guimarães (2014) apresenta uma visão crítica, argumentando que a liberalização do mercado com a UE poderia desencorajar a produção industrial nacional, pois cerca de 40% do comércio industrial ocorre intra-firma. Assim, uma abertura comercial poderia diminuir os benefícios de instalar empresas no bloco, já que exportar os produtos seria mais fácil ou igualmente viável.

No entanto, esta lógica, apesar de válida, se aplica quase que exclusivamente ao Brasil e à Argentina — de forma mais limitada —, nos casos uruguaio e paraguaio — com maior ênfase para o segundo —, por exemplo, as trocas tecnológicas com a Europa podem ser vistas como uma oportunidade de desenvolvimento, e não necessariamente um cenário negativo.

Para além disso, é importante ressaltar que os impactos reais sobre as estruturas econômico-industriais do Mercosul, particularmente do Brasil e da Argentina, devem ser cuidadosamente considerados. A abertura econômica para a liberação de produtos agrícolas pode ser benéfica para o bloco, mas os interesses específicos de segmentos comerciais e sindicais, com possíveis perdas para o bloco europeu, representam obstáculos significativos para o avanço do acordo (PENNAFORTE; RIBEIRO, BONES, 2018).

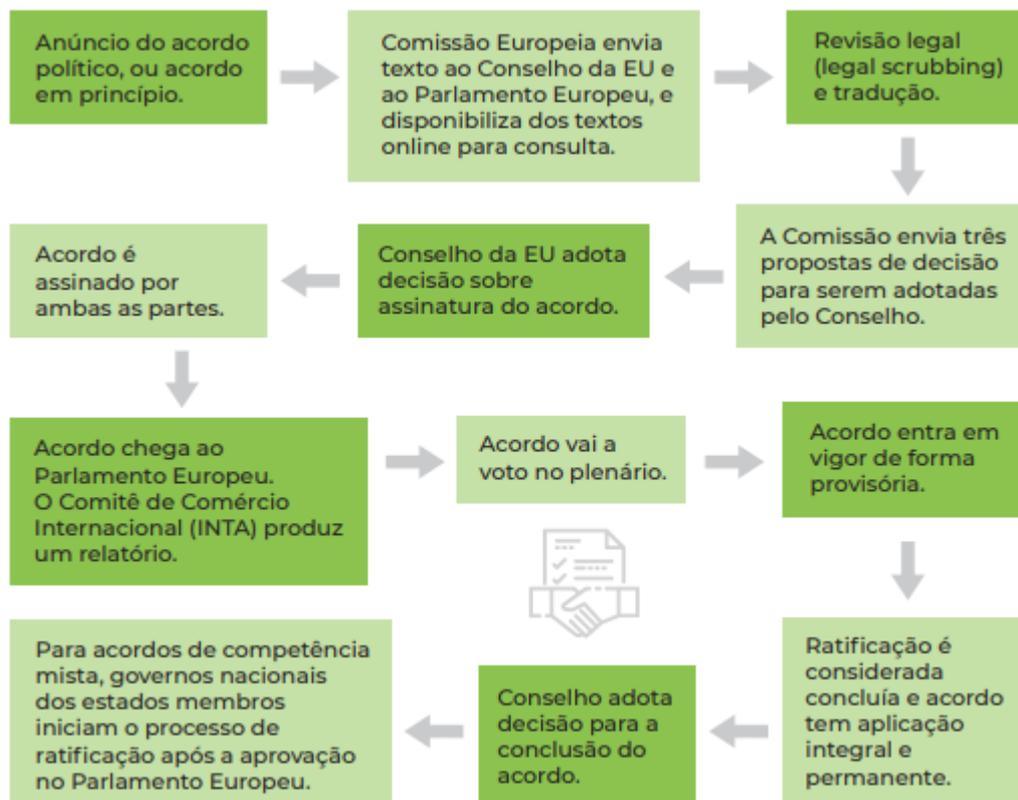
Portanto, ao analisar as relações comerciais entre o Mercosul e a União Europeia no contexto do Tratado de Livre Comércio, é possível revelar que as dinâmicas de liberalização e protecionismo intrabloco se entrelaçam de forma complexa. As assimetrias tecnológicas entre o Mercosul e a UE, bem como as percepções de ameaça nas indústrias mercosulinas frente aos produtos europeus, apresentam desafios significativos para a ratificação do TLC.

Por fim, é importante salientar que devido às notáveis divergências em relação aos efeitos do TLC, podemos concluir que as consequências de uma ratificação variam significativamente entre os membros do bloco. Assim, uma abordagem que considere tanto os benefícios potenciais quanto os desafios para diferentes setores, enquanto se consideram todos os membros é fundamental.

5. OBSTÁCULOS DA UNIÃO EUROPEIA

Semelhantemente ao capítulo anterior, é imperativo dar início às discussões referentes aos obstáculos vivenciados do lado europeu à ratificação do TLC junto ao Mercosul. Para isto, como ponto de partida para a elucidação do caminho percorrido para a ratificação de tratados no contexto da União Europeia, podemos utilizar um infográfico elaborado pelo Inesc, apresentado abaixo:

Figura 5 - Esquema representativo do processo de ratificação da UE



Fonte: Acordo Mercosul-União Europeia (INESC, 2020)

Baseado nisso, podemos compreender que o processo de ratificação de tratados na União Europeia começa com a aprovação inicial do acordo, seguida de revisão legal e tradução para as línguas oficiais da UE. Após isto, a Comissão Europeia encaminha o texto ao Conselho da União Europeia e ao Parlamento Europeu, paralela disponibilizando-o para consulta pública. Em seguida, o Conselho toma a decisão acerca da assinatura do tratado.

Em caso positivo de assinatura, o Parlamento Europeu analisa o texto apresentado através do Comitê de Comércio Internacional, cujo relatório é essencial para a votação. Concomitantemente, os parlamentos nacionais dos Estados membros também iniciam a ratificação para acordos de competência compartilhada. A aprovação final do Parlamento

Europeu e dos parlamentos nacionais permite que o Conselho da UE conclua o acordo, que então pode ser provisoriamente implementado até sua ratificação final, integrando-o à legislação da UE.

No entanto, é importante salientar que nem todos os acordos necessitam de passar por aprovação dos parlamentos nacionais. A UE têm diversas políticas que são supranacionalizadas — como por exemplo as políticas comercial, agrícola, ambiental, e de concorrência e regulamentação de mercados, todas de extrema relevância para este tratado —, e por isso, não dependem da ratificação de parlamentos nacionais, uma vez aprovada pelo Parlamento Europeu (PE), a proposta já está apta a ser implementada. Em outras palavras, decisões envolvendo políticas supranacionalizadas tem como Nível II o próprio PE, ao invés dos parlamentos domésticos.

No caso dos três pilares sustentadores do TLC junto ao Mercosul, os pilares político e de cooperação ainda estão sujeitos à ratificação pelos parlamentos nacionais constituintes da União Europeia, enquanto que o pilar comercial está sujeito apenas à ratificação do PE, por se tratar de uma questão supranacionalizada.

No entanto, é importante frisar que os pilares político e de cooperação ainda estão sujeitos à ratificação através dos parlamentos nacionais, e diferentemente do Mercosul, que precisa satisfazer “apenas” quatro parlamentos nacionais para ratificar o acordo, a União Europeia precisa que as propostas que permeiam o TLC sejam aprovadas em todos os 27 parlamentos nacionais constituintes da União Europeia.

Desta forma, as próximas seções do quinto capítulo se propõem a trazer uma visão um pouco mais aprofundada de quais são os obstáculos ainda presentes no contexto europeu, que entram a ratificação do Tratado junto ao Mercosul.

5.1 QUESTÕES ESTRUTURAIS: O PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento Europeu é uma das instituições supranacionais da União Europeia, e uma peça central no processo de ratificação de tratados, conforme observado na seção anterior. No entanto, o que torna o PE único dentre as tantas instituições componentes da UE é que, nas palavras de Servent e Costa (2022):

Como a única instituição diretamente eleita da União Europeia (UE), o Parlamento Europeu simboliza muitas das lutas que caracterizam o processo de integração europeia: é um órgão supranacional composto por grupos políticos transnacionais, mas ainda fortemente ancorado nos sistemas partidários nacionais e preocupações domésticas; desempenha um papel importante na formulação de políticas da UE, mas ainda tem que enfrentar a centralidade da Comissão e a crescente influência do

Conselho Europeu; é governado pela política, mas tem que prestar grande atenção à expertise e aos interesses nacionais.

Neste sentido o Parlamento Europeu se apresenta como um considerável obstáculo ao processo de ratificação do tratado junto ao Mercosul pois o processo decisório e legislativo da UE está diretamente atrelado ao Parlamento, devido a três fatores principais (i) o poder de co-decisão; e (ii) o poder nuclear (iii) questões partidárias.

O primeiro poder se refere a uma parceria entre o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia na adoção de legislação. Esta parceria implica que tanto o Parlamento Europeu quanto o Conselho devem concordar com o texto legislativo para que ele se torne lei. Este processo aumenta significativamente o poder legislativo do Parlamento Europeu, colocando-o em pé de igualdade com o Conselho no que diz respeito à maioria das políticas da UE, incluindo áreas como mercado interno, proteção ambiental, justiça e assuntos internos. (SERVENT; COSTA, 2022)

Já o segundo poder, chamado de nuclear — denominado também como poder de consentimento —, consiste no fato de que o PE tem de dar seu deferimento, para que a UE ratifique tratados (SERVENT; COSTA, 2022). Este poder recebe a alcunha de “nuclear”, pois garante ao Parlamento Europeu a chance de dizer “sim” ou “não” no final do processo. Apesar de ser um poder de tomada de decisão razoavelmente drástico, o Parlamento Europeu o utiliza de forma assertiva, não minando negociações por inteiro, mas visando obter influência informal sobre o mandato da Comissão e seu direito de ser informado durante o processo (SERVENT; COSTA, 2022).

No que se refere às questões partidárias, nota-se fortes influências por parte das dinâmicas políticas domésticas e de interesses nacionais específicos sobre o Parlamento. Neste sentido, observa-se que devido ao fato de o PE ser composto por partidos políticos de diferentes Estados-membros, as decisões e as posturas adotadas pelos seus membros são frequentemente moldadas por preocupações e prioridades nacionais.

Para além disso, a formação de coalizões entre partidos dentro do Parlamento se torna um elemento crucial para o jogo político parlamentar, em vista que as decisões são tomadas por meio de maioria absoluta (PARLAMENTO EUROPEU, 2023), ou seja, surge a necessidade de cooperação entre os partidos, pois sem ela, não será possível aprovar propostas.

No que se refere ao Tratado de Livre Comércio entre a UE e o Mercosul, estes fatores dificultadores da obtenção da ratificação se apresentam como empecilhos de variadas formas. No caso do poder nuclear, por exemplo, ele se apresenta como um obstáculo à

ratificação do TLC pois o PE utiliza de sua influência decisória para demandar ajustes e alterações que reflitam preocupações emergentes. Sendo necessário, portanto, que se retorne ao segundo nível de negociação, a fim que seja reescrito, aos moldes do que será aceito pelo PE.

Este é um movimento de expansão do *win-set* europeu pois aumenta o leque de opções e condições sob as quais o Parlamento estaria disposto a aprovar o tratado. No entanto, pode gerar negociações prolongadas e, em alguns casos, a impasses significativos no processo de ratificação, especialmente se os interesses e expectativas do Parlamento Europeu não estiverem alinhados com os dos países do Mercosul, culminando em um cenário de desacordo de *win-sets*.

Já no que se refere às influências partidárias, elas influenciam o acordo com o Mercosul pois os eurodeputados trazem consigo diferentes perspectivas e prioridades que podem afetar diretamente a percepção e a aceitação do tratado. As posições políticas variadas dentro do Parlamento refletem não apenas as diferenças ideológicas, mas também as realidades econômicas, sociais e ambientais distintas de cada país representado no Parlamento. Isso pode resultar em visões divergentes sobre aspectos específicos do acordo, como normas ambientais, direitos trabalhistas e padrões de comércio.

O ponto das coalizões também se mostra relevante ao TLC, à medida que nas últimas eleições do parlamento, as de 2019, uma nova configuração partidária se apresentou: pela primeira vez, os dois principais partidos europeus, o Partido Popular Europeu (EPP) e a Aliança Progressista dos Socialistas não detém juntos a maioria absoluta necessária para passar suas propostas por si só (PARLAMENTO EUROPEU, 2019).

Nestas recentes eleições, houve um ganho expressivo para partidos eurocéticos — notáveis por serem antiglobalização —, partidos liberais e verdes (PARLAMENTO EUROPEU, 2019). Ou seja, para ratificar o acordo, mesmo que unicamente o pilar comercial, é imperativo que os partidos centrais estabeleçam coligações juntamente aos partidos que recém ganharam maior expressividade no Parlamento Europeu. Isto se apresenta como obstáculo à ratificação pois estes partidos têm posições frequentemente divergentes dos partidos tradicionais em relação a tratados de livre comércio, políticas de globalização, e o que se deve objetivar a partir deles.

Os partidos eurocéticos¹⁷, por exemplo, tendem a ser críticos de acordos de livre comércio, percebendo-os como ameaças à soberania nacional e aos padrões locais de emprego e de produção. Eles podem questionar aspectos do tratado com o Mercosul que considerem prejudiciais aos interesses econômicos e sociais de seus países. Já os partidos verdes e liberais, mesmo que a priori, mais favoráveis ao livre comércio, podem ter preocupações específicas relacionadas a questões ambientais e de direitos humanos, exigindo padrões mais elevados nessas áreas como condição para a sua aprovação.

Desta forma, as nuances políticas intrínsecas ao Parlamento Europeu se apresentam como variados obstáculos à ratificação do Tratado de Livre comércio entre Mercosul e União Europeia, visto que a consumação do tratado depende não apenas de negociações comerciais, mas também de um delicado equilíbrio entre as diferentes visões políticas presentes no PE, refletindo a dinâmica desafiadora e multifacetada da tomada de decisão no contexto europeu.

5.2 PREOCUPAÇÕES AMBIENTAIS E AGRÍCOLAS

As políticas climáticas e ambientais figuram aspectos cruciais nas negociações do Tratado de Livre Comércio (TLC) entre Mercosul e União Europeia. Essa temática surge como um ponto central de atenção para aqueles envolvidos na ratificação do tratado, particularmente dentro da União Europeia. A UE expressa preocupação autêntica com as implicações ambientais do acordo, enfatizando a necessidade de aderir rigorosamente a padrões ambientais elevados e a acordos internacionais focados em combater as adversidades climáticas e ambientais, como o Acordo de Paris.

Diversos documentos evidenciam que a abordagem europeia para essas questões é ampla e proativa em termos de proteção ambiental, sendo alicerçada por uma série de leis e regulamentos considerados os mais rigorosos do mundo (UNIÃO EUROPEIA, 2023). Contudo, a importância dada a este tema por parte da UE não se limita apenas às questões econômicas e climáticas, há o claro entendimento de que esses fatores também representam ameaças diretas à sobrevivência humana (VECCHIA; COSTA; CONCEIÇÃO, 2021, apud AZEVEDO, 2023).

A preocupação europeia evidentemente se estende ao TLC junto ao Mercosul, e essa apreensão acerca de como a ratificação deste tratado pode afetar o meio ambiente, pode ser

¹⁷ O euroceticismo consiste em postura crítica ou cética em relação à União Europeia e ao processo de integração europeia. (MARTINS, 2020)

observada em diversos contextos: Um dos principais partidos verdes da Alemanha, o *Die Grünen* (em alemão, “Os Verdes”), escreveu em um artigo em seu *website*, por exemplo:

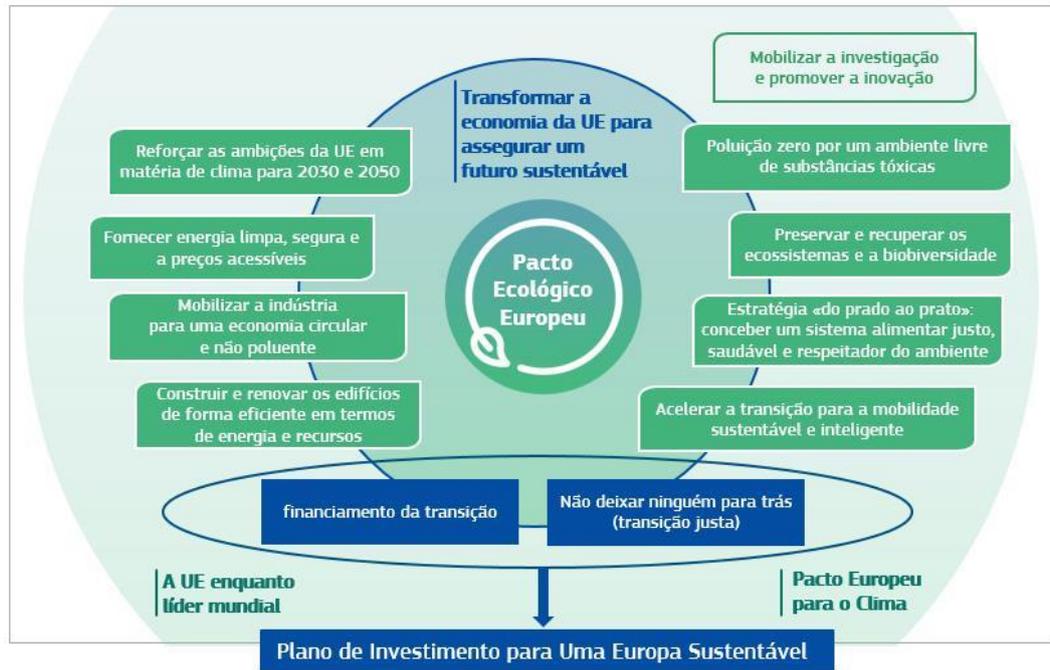
O acordo comercial do Mercosul entre a UE e o Brasil intensificaria ainda mais a destruição da floresta tropical. É por isso que ainda exigimos: Alemanha e Europa não devem permitir isso! [...] O acordo do 'Mercosul' torna a importação de carne mais barata e aumentará ainda mais as exportações agrícolas do Brasil das áreas que estão sendo queimadas agora. (DIE GRÜNEN, 2020)

A preocupação é que o aumento do comércio e da demanda possa incentivar práticas agrícolas insustentáveis nos países do Mercosul, como o desmatamento para expansão da agricultura e pecuária. Neste sentido, é imperativo compreender não apenas as questões ambientais que geram insatisfação política e social no bloco europeu, mas também deve-se entender de forma mais compreensiva como se essas questões se estruturam na legislação comum da União Europeia.

Segundo o Parlamento Europeu (2023), a política ambiental da UE é fundamentada em princípios-chave como precaução, prevenção e correção da poluição na sua origem. Não somente, os programas de ação ambiental de longo prazo estabelecem o rumo para futuras iniciativas em todos os campos da política ambiental, e esses programas são integrados em estratégias abrangentes, influenciando também as negociações ambientais internacionais.

A política ambiental ganhou um papel ainda mais central nas decisões da UE, com a introdução do Pacto Ecológico Europeu (PEE), também chamado de *European Green Deal* (2019), que se tornou o principal elemento da estratégia de crescimento econômico da UE. O PEE tem como seus elementos principais:

Figura 6 - Elementos Pacto Ecológico Europeu



Fonte: Comissão Europeia, (2019).

A nova Política Económica Europeia influencia fortemente nas negociações entre a UE e o Mercosul, visto que devido às ambiciosas metas propostas pelo bloco económico europeu, surgem novas expectativas e exigências por parte europeia, uma vez que para que seja possível alcançar metas como neutralidade climática e desenvolvimento sustentável até 2050, é crucial que todos os acordos comerciais feitos se enquadrem nestes objetivos.

Portanto, podemos afirmar que implementação do Pacto Ecológico Europeu produz efeitos distintos, mas indubitavelmente entrelaçados, tanto para o Mercosul quanto para a União Europeia. Para o Mercosul, a influência do Pacto implica uma pressão crescente para adotar práticas ambientais mais sustentáveis e alinhadas com as normativas ambientais da União Europeia. Para a o bloco europeu, a PEE reforça seu papel como líder global em questões ambientais e climáticas, estabelecendo padrões elevados que a UE os quais deve buscar alcançar em seus acordos comerciais internacionais.

Diante disto, no âmbito do TLC com o Mercosul, a UE se encontra diante do desafio de equilibrar a necessidade de importar produtos agrícolas para atender à demanda de seus consumidores e a responsabilidade de assegurar que essas importações não contribuam para o agravamento dos problemas ambientais, especialmente em regiões sensíveis como a Amazônia.

A preocupação é que o aumento do comércio e da demanda possa incentivar práticas agrícolas insustentáveis nos países do Mercosul, como o desmatamento para expansão da agricultura e pecuária, conforme explicitado pelo Partido Verde europeu, em um estudo analítico do Tratado em questão: “A UE importará mais carne e outros produtos agrícolas. Com eles, importaremos emissões, desmatamento, contaminação do solo e abusos dos direitos humanos.” (GHIOTO, ESCHAIDE, 2023).

Tendo em vista que a questão ambiental é a que sofre maiores pressões no contexto da sociedade civil europeia, e dos lobbies — em especial o agrícola. Acontecimentos internos ao Brasil, como a inação do governo brasileiro diante das queimadas na Amazônia¹⁸; o desmantelamento de órgãos de fiscalização ambiental¹⁹; e o aumento do desmatamento nos últimos anos²⁰ geraram grande insatisfação das camadas popular e política dos Estados componentes da UE (Nível II), em especial de organizações internacionais como o Greenpeace, que pressionaram governos e partidos políticos, devido à preocupação de um agravamento das tendências apresentadas.

Fatores como este, centrais às novas políticas europeias de sustentabilidade, contribuem para minar a confiança na capacidade do Brasil e do Mercosul de aderir aos padrões ambientais exigidos no contexto do Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia. A percepção de que não há comprometimento com práticas ambientais sustentáveis e responsáveis gera resistência significativa à ratificação do tratado, como explicitado pelo presidente do Comitê de Comércio do Parlamento Europeu, Bernd Lange, que declarou: “Já se disse na Europa que o acordo como está não deverá ser ratificado, porque não temos como garantir que o parceiro irá cumprir com suas obrigações” (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, 2020)

Concomitantemente, é importante salientar que do lado mercosulino, em especial o brasileiro, fortes críticas são tecidas à essa movimentação europeia de maior pressão acerca de mudanças nas políticas de sustentabilidade e ambiente no Mercosul. O Ministro das Relações Exteriores argentino, por exemplo, declarou que as novas exigências da EU acerca do

¹⁸ Em junho de 2020, os incêndios florestais na região amazônica atingiram o maior nível em 13 anos (DIE GRÜNEN, 2020)

¹⁹ Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/fiscalizacao-ambiental/>. Acesso em: 1 nov. 2023.

²⁰ “Dados do sistema Deter-B, do Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), divulgados na sexta-feira (6) mostram que de, 1º a 30 de dezembro de 2022, 218 Km² da Amazônia, estiveram sob alertas de desmatamento, representando um aumento de 125% em relação ao mesmo mês de 2021.” (GREENPEACE BRASIL, 2023)

desenvolvimento sustentável, eram excessivamente voltadas para o meio ambiente e com pouca atenção ao desenvolvimento econômico e social²¹.

O Brasil, por outro lado, também tece críticas às questões ambientais, porém, direcionando-as majoritariamente no que se refere à política agrícola europeia, marcada por fortes protecionismos — com destaque para a política agrícola francesa, notável pela proteção de seus mercados internos (NOGUEIRA, 2018) —, e pela atuação dos chamados lobbies, que são definidos, em termos básicos, como grupos sociais que buscam influenciar aqueles que exercem o poder político no sentido de atender aos seus próprios interesses ou aos interesses dos grupos que representam.

O lobby agrícola europeu seria considerado desde o princípio da integração europeia, um dos mais influentes, conforme elucidam Moyer e Josling (1990), por meios de Nogueira (2018, p. 35):

Uma das fontes externas mais importante de prover inputs para o *decision making* da Comunidade Econômica Europeia é o lobby agrícola, formado por grupos de agricultores e do agronegócio nacionais e europeus.

Portanto, tomando o conhecimento de que os lobbies agrícolas europeus, cujo objetivo primo é a manutenção de políticas que protejam os interesses agrícolas europeus, identifica-se que por trás da preocupação ambiental, há um certo interesse nacional sendo defendido. Conforme declarado por Luiz Inácio Lula da Silva, atual Presidente do Brasil, as preocupações com a sustentabilidade dos governos nacionais da UE seriam principalmente uma maneira de disfarçar seu protecionismo²², protegendo seus mercados internos, a custo da expansão dos mercados do Mercosul.

Neste sentido, no que se refere ao TLC com o Mercosul, a UE se encontra diante do desafio de equilibrar a necessidade de importar produtos agrícolas competitivos para atender à demanda de seus consumidores e a responsabilidade de assegurar que essas importações não contribuam para o agravamento dos problemas ambientais, e não prejudiquem os agricultores locais. No entanto, Ghioto e Echaide revelam que

O setor agrícola continua a se opor ao acordo com o Mercosul, pois estima que o aumento das quotas para acesso aos mercados europeus, especialmente para produtos como carne bovina, afetaria negativamente os produtores de carne no território europeu. Por outro lado, os setores de manufatura de média e alta tecnologia são fortemente a favor do acordo. A luta entre esses setores econômicos não foi resolvida no nível nacional e, portanto, claramente não pode ser resolvida nas instituições supranacionais europeias. (GHIOTO; ECHAIDE, 2019)

²¹ Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/um-so-planeta/noticia/2023/07/argentina-critica-meta-de-sustentabilidade-de-acordo-ue-mercosul.ghtml>. Acesso em: 02 nov. 2023.

²² Disponível em: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-mercosur-trade-deal-clashes-over-agriculture-sustainability-persist/>. Acesso em 01 nov. 2023.

Conclui-se, portanto, que as complexidades das políticas ambientais e agrícolas no contexto do Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia representam um desafio multifacetado e desafiador nas negociações. Por um lado, a União Europeia, guiada pelo Pacto Ecológico Europeu, impõe altos padrões ambientais e a necessidade de práticas sustentáveis, refletindo um compromisso com a proteção ambiental e a sustentabilidade. Por outro lado, a resistência dentro do próprio bloco europeu, especialmente no setor agrícola, que teme os impactos do aumento das importações do Mercosul, revela a complexidade inerente em equilibrar interesses econômicos e ambientais.

Ademais, o contexto político e econômico dos países do Mercosul, particularmente as políticas internas do Brasil, adiciona outra camada de complexidade. As críticas direcionadas à política agrícola europeia por parte do Mercosul e as preocupações sobre o protecionismo disfarçado de preocupações ambientais indicam que as negociações do TLC não são apenas sobre comércio, mas também sobre confiança mútua, cooperação e alinhamento de valores e objetivos de longo prazo.

5.2.1 A Questão do *Side Letter* Europeu

No ano de 2019, o Acordo entre Mercosul e União Europeia foi assinado pelas partes envolvidas, indicando a finalização das negociações. No entanto, recentemente houve um desenvolvimento dos debates que foi profundamente rechaçado pelos Estados-Parte do Mercosul, e trouxe maiores dúvidas acerca do TLC entre Mercosul e UE: em Março de 2023, uma organização ambiental vazou a proposta da UE de um *side letter* (MORAIS, 2023).

A divulgação abrupta de um documento de tamanho peso político, em que a União Europeia expressa a intenção de estabelecer exigências ambientais mais rigorosas e novas no iminente acordo de livre comércio com o Mercosul, pegou os países mercosulinos de surpresa. Esse reforço nas exigências, que fazem referência a acordos internacionais como o Acordo de Paris, podem restringir a entrada de produtos brasileiros no mercado europeu. (BAUNGARTNER, 2023)

Adicionalmente, em dezembro de 2022, houve a aprovação de uma nova legislação no PE contra o desmatamento, que pode vir utilizada como fundamento para a criação de barreiras comerciais em relação ao Mercosul. (BAUNGARTNER, 2023).

Ambos os fatos, o *side letter*, e a aprovação da nova legislação europeia foram duramente criticada pelos países mercosulinos. O Presidente brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva declara, em passagem pela França, que não era concebível a existência da carta anexa,

sendo ela comparável a uma ameaça a um parceiro econômico estratégico²³. Outros políticos mercosulinos se manifestaram, chamando a proposta europeia de “dura” e “desequilibrada”, ou mesmo creditando o *side letter* a um movimento europeu de protecionismo comercial e fuga da concorrência em produtos agropecuários. (BAUNGARTNER, 2023)

É verídico que as questões apontadas pela esfera política mercosulina são relevantes, e configuram verdadeiros entraves no relacionamento entre os blocos. Entretanto, a realidade não poderia divergir mais destes pressupostos: o *side letter* é, em verdade, fruto da repercussão internacional de vários acontecimentos no Mercosul, e em especial no Brasil, e da natureza dos poderes do já mencionado Parlamento Europeu, que utiliza de sua influência decisória para demandar ajustes e alterações que reflitam preocupações emergentes.

O governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) foi marcado por recordes de destruição do meio ambiente, e um verdadeiro desmonte da agenda ambiental (SCANTIMBURGO, 2018), onde observou-se de perto a inação do governo brasileiro diante das queimadas na Amazônia; o desmantelamento de órgãos de fiscalização ambiental; e o aumento do desmatamento, conforme já elaborado na seção anterior. Neste contexto, as camadas popular e política dos Estados que compõem a UE (Nível II) demonstraram considerável insatisfação com a conjuntura em questão.

Diante deste cenário, o Parlamento Europeu manifestou preocupações legítimas, acerca de um possível agravamento do cenário, ponderando se, dada a situação ambiental no Brasil, o TLC com o Mercosul, na sua forma atual, poderia enfrentar obstáculos significativos em seu processo de aprovação nesta instância decisória.

Diante disso, o *side letter* surge como expansor do *win-set* europeu: sem ele vários governos nacionais se manifestariam contra o acordo nos moldes antecedentes à carta adicional europeia, e em decorrência disso, o “poder nuclear” do PE viria a barrar o tratado. Uma vez barrado no Nível I, o texto do acordo deveria necessariamente retornar à deliberação do Nível II.

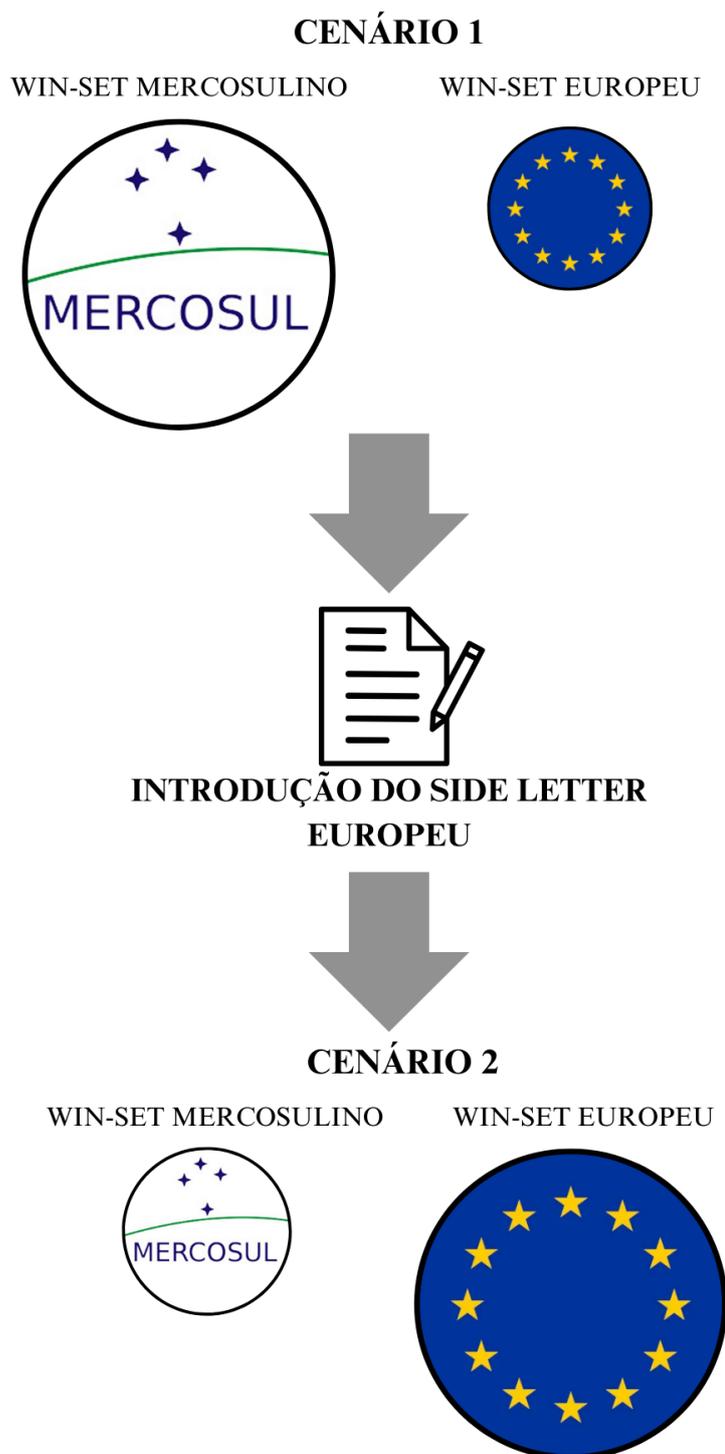
No entanto, ao evitar o regresso dos níveis decisórios europeus, foi instaurado um entrave ao lado mercosulino, que vê no *side letter* não uma forma de a UE expandir seus conjuntos de vitórias, mas uma forma de minar o desenvolvimento e o crescimento econômico do Mercosul por meio do TLC. E portanto, devido a insatisfação e não aceitação

²³ Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/06/estou-doido-para-fazer-um-acordo-com-a-uniao-europeia-diz-a-lula-a-macron.shtml>. Acesso em: 14 de nov. 2023

do Mercosul, observa-se o movimento contrário do ideal, em que se contraem os win-sets, e as possibilidades de vitória reduzem.

Abaixo, podemos ver uma visualização representativa que ilustra a dinâmica presente nas negociações do *side letter*:

Figura 7 - Visualização dos win-sets no contexto do side letter europeu



Fonte: Elaboração própria

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou elucidar os obstáculos políticos e econômicos que têm se apresentado como fatores desfavoráveis à ratificação do Tratado de Livre Comércio entre Mercosul e União Europeia. Através de uma abordagem detalhada que abrangeu desde o histórico de negociações até as complexidades das políticas internas e externas de ambos os blocos, este estudo destacou como fatores como a volatilidade política, as assimetrias econômicas, as preocupações ambientais e os protecionismos intrabloco moldam o processo de ratificação.

A análise revelou que, apesar do potencial econômico significativo do Tratado de Livre Comércio, as complexidades inerentes aos sistemas políticos e econômicos de cada bloco, bem como as preocupações ambientais e agrícolas, criam um cenário onde a ratificação requer não apenas acordos comerciais, mas também um delicado equilíbrio de interesses políticos, econômicos e ambientais, um “jogo de cintura”, assim por dizer. O Tratado, portanto, representa um desafio multifacetado, exigindo uma abordagem que considere todas essas dimensões para alinhar efetivamente os interesses de ambos os blocos — uma análise que seja capaz de permeiar tanto os benefícios potenciais quanto os desafios para diferentes setores e países é fundamental.

Tendo isso em vista, este estudo evidenciou que o processo de ratificação de tratados é extremamente multifacetado e complexo, envolvendo níveis decisórios que não necessariamente permeavam o internacional. A partir disso, o trabalho em questão teve sua análise fundamentada a partir da Teoria de Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam, cujos conceitos serviram para elucidar questões que envolvessem o equilíbrio de necessidades, desejos e interesses de diversos níveis decisórios.

Dessa forma, a ratificação do Tratado entre Mercosul e UE não se resume apenas a alcançar um consenso comercial, este processo requer um delicado equilíbrio entre as diversas visões políticas, econômicas e ambientais presentes em ambos os blocos. Portanto, as negociações do TLC são um reflexo das dinâmicas complexas e interconectadas de política internacional, comércio, meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Por fim, é importante ressaltar que à luz das inúmeras questões dissertadas sobre neste trabalho, a assinatura vista em 2019 não conclui de forma alguma o desenvolvimento do Tratado, muito pelo contrário, o Acordo ainda está sujeito à possibilidade de não ser ratificado. Pode ser que esta etapa do processo não se delongue tanto quanto as etapas iniciais das negociações entre os blocos do Mercosul e da União Europeia. mas o caminho à ratificação

do tratado, e sua efetiva implementação se mostra extremamente tortuoso e, portanto, com o Tratado nos moldes atuais, devo beber da fonte do ceticismo, tendo em vista que a efetiva implementação do Tratado entre Mercosul e União Europeia enfrenta barreiras substanciais.

O ceticismo mencionado decorre de uma série de desafios que vão além das fronteiras comerciais. As questões políticas, por exemplo, são variadas e complexas, incluindo as diferenças ideológicas entre os governos dos países membros, bem como as mudanças no cenário político que podem ocorrer ao longo do tempo. Essas mudanças podem afetar as prioridades políticas e, conseqüentemente, a disposição para ratificar o Tratado.

REFERÊNCIAS

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.

AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS. **Descaso com metas de sustentabilidade pode impedir acordo Mercosul-UE, diz parlamentar**: em debate promovido pela câmara, integrante do parlamento europeu alertou que acordo de livre comércio assinado em 2019 não será ratificado se não houver garantias ambientais. Em debate promovido pela Câmara, integrante do Parlamento Europeu alertou que acordo de livre comércio assinado em 2019 não será ratificado se não houver garantias ambientais. 2020. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/700378-descaso-com-metas-de-sustentabilidade-pode-impedir-a-cordo-mercosul-ue-diz-parlamentar/>. Acesso em: 1 nov. 2023.

AMAZÔNIA REAL (org.). **Como Bolsonaro desmontou a fiscalização ambiental**. 2022. Elaborado por Cristina Ávila. Disponível em: <https://amazoniareal.com.br/fiscalizacao-ambiental/>. Acesso em: 1 nov. 2023.

APEXBRASIL (Brasília). **Acordo Mercosul-UE: uma nova etapa para a economia brasileira**. uma nova etapa para a economia brasileira. 2023. Disponível em: https://portal.apexbrasil.com.br/relacoes_comerciais/acordo-mercosul-ue-uma-nova-etapa-para-a-economia-brasileira/. Acesso em: 20 out. 2023.

AZEVEDO, Gabriel Schimunek de. **UM FUTURO INCERTO**: Tratado de livre comércio entre Mercosul e União Europeia e quais as possibilidades de ratificação do acordo. 2023. 66 f. TCC (Graduação) - Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023.

BAUNGARTNER, Roberto. **A “side letter” ambiental da União Europeia e o acordo com o Mercosul**. 2023. Disponível em: <https://www.licitacao.com.br/a-side-letter-ambiental-da-uniao-europeia-e-o-acordo-com-o-mercosul/>. Acesso em: 13 nov. 2023.

BRASIL. **ACORDO DE ASSOCIAÇÃO MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA**: resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro. Brasília: Governo Federal, 2019. 25 p. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/politica-externacomercial-e-economica/2019_10_24__Resumo_Acordo_Mercosul_UE_CGNCE.pdf. Acesso em: 08 set. 2023.

BRASIL. Decreto n. 1.901, de 09 de maio de 1996. Promulga o Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (Protocolo de Ouro Preto), de 17 de dezembro de 1994.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira de 2008. **Revista de Economia Política**, v. 29, n. 1, p. 133-149, jan/mar 2009. Disponível em: . Acesso em: 15 out. 2023.

CORRÊA, Fábio. **O que falta para concluir o acordo UE-Mercosul**. 2023. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2023/02/01/o-que-falta-para-concluiro-acordo-ue-mercosul>. Acesso em: 05 set. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Mercosur Regional Strategy Paper 2007-2013**. Disponível em: http://aei.pitt.edu/38362/1/mercosur_strategy_2007_2013.pdf . Acesso em: 10 out. 2023

COMISSÃO EUROPEIA. **Pacto Ecológico Europeu**. 2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 31 out 2023.

DE ALMEIDA-MEDEIROS, Marcelo; O Mercosul e a União Européia: Uma Abordagem Comparada do Processo de Formação de Instituições. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1, p. 89-119, Jan 1996. Disponível em: <https://www.proquest.com/docview/1428209323/fulltext/853C3C354AA7492APQ/1?accountid=26642#>. Acesso em: 15 set. 2023.

DESCOMPLICA. **Blocos econômicos**. 11 nov. 2019. Disponível em: <https://descomplica.com.br/d/vs/aula/ao-vivo-blocos-economicos-11-11-2019-17h15/>. Acesso em: 05 set. 2023.

DIE GRÜNEN. **Rettet den Amazonas: jetzt unterzeichnen!**. 2020. Disponível em: <https://www.gruene.de/aktionen/rettet-den-amazonas>. Acesso em: 09 out. 2023.

FARIA NUNES, Paulo Henrique. O problema da ratificação e da denúncia dos tratados internacionais no sistema constitucional brasileiro. **Cuest. Const.** Cidade do México , n. 22, p. 115-131, jun. 2010. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932010000100004&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 13 out. 2023.

FURTADO, Celso. O subdesenvolvimento revisitado. In: **Economia e Sociedade**, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 5-19, outubro. 2016. ISSN 1982-3533.

GHIOTO, Luciana; ECHAIDE, Javier. *Analysis of the agreement between the European Union and Mercosur*. **The Greens in the European Parliament**, 2019. Disponível em: <https://www.annacavazzini.eu/wp-content/uploads/2020/01/Study-on-the-EU-Mercosur-agreement-09.01.2020-1.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023

GUALDONI, Fernando. España impulsa el pacto comercial de la UE con Mercosur: el gobierno pretende en su semestre un acuerdo de mínimos. **El País**. Madri, 25 nov. 2009. Disponível em: https://elpais.com/diario/2009/11/25/internacional/1259103606_850215.html. Acesso em: 01 nov. 2023.

GUERALDI, Ronaldo Guimarães. **A APLICAÇÃO DO CONCEITO DE PODER BRANDO (SOFT POWER) NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**. 2006. 205 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

GREENPEACE BRASIL. **Amazônia perdeu 10.267 km² em 2022, aponta Deter**. 2023. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/amazonia-perdeu-10-267->

km%c2%b2-em-2022-aponta-deter/?appeal=21057&utm_source=google&utm_medium=paid&utm_campaign=florestas&utm_content=aq_20230206_grants&utm_term=desmatamento%20na%20amazonia&utm_campaign=&utm_source=adwords&utm_medium=ppc&hsa_acc=7235609613&hsa_cam=19664562138&hsa_grp=147414698153&hsa_ad=647783171649&hsa_src=g&hsa_tgt=kwd-296239122182&hsa_kw=desmatamento%20na%20amazonia&hsa_mt=b&hsa_net=adwords&hsa_ver=3&gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAmNeqBhD4ARIsADsYfTDL9reGyFNMtmy9symOuUqKZB_ArGZWPbog1AFAyuyUrXsei-HwDT8aAooJEALw_wcB. Acesso em: 01 nov. 2023.

INESC. **Acordo Mercosul-União Europeia.** 2020. Disponível em: https://www.inesc.org.br/wpcontent/uploads/2020/12/Acordo_Mercosul_UE.pdf?x44389. Acesso em: 24 out. 2023.

LOPES, Irving Rocha Monteiro; FARIA, Luíza Cristina de Castro; GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Mercosul: problemas estruturais e o dilema da classificação frente aos modelos de bloco econômico. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Brasília, v. 6, n. 12, p. 199-215, 2 mar. 2023. Zenodo. <http://dx.doi.org/10.5281/ZENODO.7692527>. Disponível em: <http://revistajrg.com/index.php/jrg/article/view/507>. Acesso em: 05 set. 2023.

MACHADO, Iwayr; LUPI, André. O Acordo entre Mercosul e União Europeia. **Percurso, Sociedade, Natureza e Cultura**, v. 3, n. 34, p. 181-204, jul. 2020. Disponível em: <https://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/percurso/article/view/4355>. Acesso em: 05 set. 2023.

MARTINS, E. C. R. “Ceticismo nas Relações Internacionais: o caso europeu”, **Intelligere, Revista de História Intelectual**, nº10, pp. 244-259. 2020. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/revistaintelligere/article/download/174094/167388/460701>. Acesso em: 01 nov. 2023.

MERCOSUL. **Conquista 4: Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático.** 2021. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/conquista-4-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico/#:~:text=Em%201998%20aprovou%2Dse%20o,n%C3%A3o%20respeitem%20os%20preceitos%20democr%C3%A1ticos>. Acesso em: 13 set. 2023.

MERCOSUL. **Decisão sobre a suspensão da Venezuela no MERCOSUL.** 2017. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercosul/>. Acesso em: 13 set. 2023.

MERCOSUL. **Funcionamento.** 2023. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/funcionamento-do-mercosul/>. Acesso em: 20 out. 2023.

MERCOSUL. **Objetivos do MERCOSUL.** 2023. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/objetivos-do-mercosul/>. Acesso em: 09 out. 2023.

MERCOSUL. **Países do MERCOSUL.** 2023. <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 13 set. 2023.

MESSIAS, José Flávio; SANTOS, Osmildo Sobral dos. Blocos Econômicos Regionais: premissas, impactos e tendências. **Brasil Para Todos: Revista Internacional**, Guarulhos, v. 6, n. 1, p. 14-28, 31 out. 2018. Anais do VI Seminário Internacional Étnico Racial. Disponível em: https://ojs.eniac.com.br/index.php/Anais_Sem_Int_Etn_Racial/article/view/479. Acesso em: 13 set. 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Acordo de Paris**. 2023. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 03 nov. 2023.

MORAIS, Alice. **Side letter reabre discussão sobre o Acordo Comercial Mercosul-UE**. 2023. Disponível em: <https://ipam.org.br/side-letter-reabre-discussao-sobre-o-acordo-mercosul-ue/>. Acesso em: 11 nov. 2023.

MOTA, P. I. A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO E OS BLOCOS ECONÔMICOS REGIONAIS. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 90-142, 2004. DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2004.81774. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81774>. Acesso em: 7 out. 2023.

MUKHAMETDINOV, Mikhail. Mercosur and the European Union: variation among the factors of regional cohesion. **Cooperation And Conflict**, [S.L.], v. 42, n. 2, p. 207-228, jun. 2007. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0010836707076690>.

NOGUEIRA, Lia Cândido. **A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM E O PROTECIONISMO AGRÍCOLA EUROPEU**. 2018. 62 f. TCC (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

NONNENBERG, Marcelo José Braga; RIBEIRO, Fernando José. Análise Preliminar do acordo Mercosul-União Europeia. **Carta de Conjuntura**, Brasília, v. 44, p. 1-14, 30 out. 2019. Trimestral. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9417>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Treaty Handbook**. Nova Iorque: United Nations Publication, 2013.

Organização Mundial do Comércio. **How the negotiations are organized: principles. Principles**. 2023. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/work_organ_e.htm#:~:text=Single%20undertaking%3A%20Virtually%20every%20item,agreed%20until%20everything%20is%20agreed%E2%80%9D. Acesso em: 20 set. 2023.

PAMPLONA, J. B.; FONSECA, J. F. A. da. Avanços e Recuos do Mercosul: Um Balanço Recente dos Seus Objetivos e Resultados. **Brazilian Journal of Latin American Studies**, [S. l.], v. 7, n. 13, p. 07-23, 2008. DOI: 10.11606/issn.1676-6288.prolam.2008.82318. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/82318>. Acesso em: 9 nov. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. **Resultados das eleições europeias de 2019**. 2019. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/pt>. Acesso em: 01 nov. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. **Fichas temáticas sobre a União Europeia:** os tratados iniciais. Os Tratados iniciais. 2023. Elaborado por Mariusz Maciejewski. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/1/os-tratados-iniciais>. Acesso em: 16 set. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. **O Parlamento Europeu:** organização e funcionamento. organização e funcionamento. Disponível em: <https://europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/20/o-parlamento-europeu-organizacao-e-funcionamento>. Acesso em: 15 out. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. **Sobre o Parlamento:** Tratado da EURATOM. 2023. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty#:~:text=Foram%20assinados%20dois%20tratados%20em,At%C3%B3mica%20\(CEEA%20ou%20EURATOM\)](https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty#:~:text=Foram%20assinados%20dois%20tratados%20em,At%C3%B3mica%20(CEEA%20ou%20EURATOM)). Acesso em: 16 set. 2023.

PENNAFORTE, Charles; RIBEIRO, Genaro da Silva; BONES, Nairana Karkow. Acordo Mercosul-União Europeia: entre o discurso e a realidade. impactos e perspectivas. **Conjuntura Austral**, [S.L.], v. 9, n. 46, p. 5-21, 17 ago. 2018. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/2178-8839.79150>. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/79150>. Acesso em: 11 out. 2023.

PEREIRA, Lia Baker Valls. Primeiras reflexões sobre o Acordo Mercosul União Europeia. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 73, p. 48-49, jul. 2019. Disponível em: <https://portalibre.fgv.br/publicacoes/artigos/primeiras-reflexoes-sobre-o-acordo-mercosul-uniao-europeia>. Acesso em: 04 set. 2023.

PUTNAM, Robert. D.; Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147–174, jun. 2010.

PUTNAM, Robert D.; BAYNE, Nicholas. **Hanging Together:** cooperation and conflict in the seven-power summits, revised and enlarged edition. Boston: Harvard University Press, 1988.

PUTNAM, Robert D.; HENNING, Randall C.. **1986. Bonn Summit of 1978:** how does international economic policy coordination actually work?. Washington, Dc: Brookings Institution, 1986.

RAMINA, O. L. Larissa. **O MERCOSUL como projeto de integração regional: resultados, perspectivas e desafios.** 2014. Disponível em: http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/71664/13_Larissa_Liz_Odreski_Ramina.pdf > Acessado em: 12 Out. 2023

SALGADO, Vitória Totti; BRESSAN, Regiane Nitsch. **O Acordo De Associação Mercosul-União Europeia E A Política Externa Brasileira. Cadernos Argentina Brasil**, [S.L.], v. 9, n. 1, p. 1-22, 8 jun. 2020. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. <http://dx.doi.org/10.12957/neiba.2020.50950>. Disponível em: <https://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/50950/33988>. Acesso em: 07 out. 2023.

SANTOS, Lucas Bispo dos. As Negociações do Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-União Europeia: os ímpetus de negociação dos atores governamentais Argentina e Brasil. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2016, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: Prolam, 2016. p. 1-16.

SARAIVA, Miriam Gomes. A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 47, n. 1, p. 84-111, jun. 2004. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292004000100005>.

SAVINI, Marcos. As negociações comerciais entre Mercosul e União Europeia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, [s. l], v. 442, p. 109-125, jul. 2001.

SCANTIMBURGO, André. O DESMONTE DA AGENDA AMBIENTAL NO GOVERNO BOLSONARO. **Perspectivas**, São Paulo, v. 52, p. 103-117, dez. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/13235>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SEABRA, Fernando. **Comércio Exterior**. Centro Socioeconômico. Universidade Federal de Santa Catarina. 2009.

SEMINÁRIO: Tratado de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia - Tarde - 31/08/23. Florianópolis: Assembleia Legislativa de Santa Catarina, 2023. (227 min.), son., color. Disponível em: https://youtu.be/DgV__uzvst4?si=9fFS-fFhDdH9blu0. Acesso em: 06 set. 2023.

SERVENT, Ariadna R.; COSTA, Olivier. The European Parliament: powerful but fragmented. In: HODSON, Dermot; PUETTER, Uwe; SAURUGGER, Sabine (org.). **The Institutions of the European Union**. 5. ed. Oxford: Oxford University Press., 2022. p. 128-148.

SILVERO, Ricardo Rodriguez. 25 años del Mercosur. 2016. **La Última Hora**. Assunção; 01 abr. 2016. Disponível em: <http://www.ultimahora.com/25-anos-del-mercosur-n979731.html> Acesso em: 5 out.2023.

SISCOMEX. **Mercosul / União Europeia**. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/acordos-comerciais/mercosul-uniao-europeia>. Acesso em: 04 set. 2023.

THORSTENSEN, Vera; NOGUEIRA Thiago (coords)/**O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA** – São Paulo: VT Assessoria Consultoria e Treinamento Ltda., 2020.

UNIÃO EUROPEIA. **Ambiente**: Rumo a uma Europa mais verde e mais sustentável. Disponível em: <https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/environment.pt>. Acesso em 15 set. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Leitura fácil**: a união europeia. A União Europeia. 2023. Disponível em: https://european-union.europa.eu/easy-read_pt. Acesso em: 15 set. 2023

UNIÃO EUROPEIA. **Factos e números sobre a economia da União Europeia**. 2023. Disponível em: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/key-facts-and-figures/economy_pt. Acesso em: 16 set. 2023.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito Internacional Público**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

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

WELLE, Deutsche. Mercosul-União Europeia: 'ou lula fecha acordo agora, ou não haverá', diz peña, presidente do paraguai. **G1**. [S.I.]. 26 set. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/09/26/mercosul-uniao-europeia-ou-lula-fecha-acordo-agora-ou-nao-havera-diz-pena-presidente-do-paraguai.ghtml>. Acesso em: 29 set. 2023.

YOUNG, Alasdair R.. The Single Market: central to brexit. In: YOUNG, Alasdair R.; WALLACE, Helen; POLLACK, Mark A.. **Policy-making in the European Union**. 8. ed. Londres: Oxford University Press, 2021. p. 103-129.

ZARTMAN, William. Negotiating from Asymmetry: the north-south stalemate. **Negotiation Journal**, Estados Unidos da América, v. 1, n. 2, p. 121-138, abr. 1985.