



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Andréa Levindo Carvalho

**RELACIONAMENTO COMERCIAL E ECONÔMICO ENTRE A UNIÃO
EUROPEIA E A AMÉRICA LATINA. PROBLEMAS E PERSPECTIVAS
ATUAIS**

Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Económicas, orientada pelo Professor Doutor Luís Pedro Chaves Rodrigues da Cunha e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Outubro, 2020

Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra

**Relacionamento comercial e econômico entre a União Europeia e a América Latina.
Problemas e perspectivas atuais**

*Commercial and economic relationship between the European Union and Latin America.
Current issues and perspectives*

Andréa Levindo Carvalho

Dissertação no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de Mestre), na Área de Especialização em Ciências Jurídico-Económicas, orientada pelo Professor Doutor Luís Pedro Chaves Rodrigues da Cunha e apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Outubro, 2020



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Para o Enzo
– a razão de tudo

AGRADECIMENTOS

Na academia toda a obra é coletiva. Esta é mais uma delas.

A presente dissertação traduz o culminar de um percurso académico de quatro anos, repleto de momentos desafiadores, de altos e baixos, nos quais foi preciso o apoio de muitos para que o medo não sobrepujasse a minha fé.

Deste modo, consigno neste texto os meus sinceros agradecimentos a todos os envolvidos, a começar pelo meu melhor amigo, Jesus. “Pois os meus pensamentos não são os vossos pensamentos, nem os vossos caminhos são os meus caminhos (Isaías:55-8)”.

Em seguida, agradeço ao meu amado marido. Por acreditar em mim sem duvidar, algo que muitas vezes nem eu mesma conseguia. Depois, ao meu filho tão querido, o Enzo, pelo amor, carinho e diversos bilhetinhos de incentivo. E a todos os meus familiares, pelo amor infinito e as orações.

Os agradecimentos não terminam por aqui. Continuo com os mais prementes e, se por vezes não especifico nomes, assim atuo convencida de que os visados saberão encontrar o seu reflexo nas palavras que se seguem.

Ao Senhor Professor Doutor Luís Pedro Cunha, meu Orientador, pelas críticas e conselhos, sempre construtivos e eficazes; pela disponibilidade constante dispensada a esta aprendiz e, principalmente, pelo imprescindível conhecimento compartilhado nas aulas presenciais e nas diversas obras de sua autoria, verdadeiras fontes de conhecimento que nortearam e alicerçaram a elaboração desta dissertação.

À *mui nobre* Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, por ser tudo e muito mais do que sonhei por quase 20 anos.

Aos Senhores funcionários da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, pela colaboração contínua e ajuda nas mais diversas situações.

Termino agradecendo aos meus Colegas, pelo apoio... mas sobretudo aos Amigos, pelo companheirismo e amizade que perdurarão até à eternidade.

Coimbra, 2020.

RESUMO

A presente dissertação foi elaborada no âmbito do Mestrado em Ciências Jurídico-Económicas e versa principalmente sobre as problemáticas presentes nas relações comerciais e económicas entre a União Europeia e a América Latina. O trabalho demonstra que, até ao final do século XX, a América Latina manteve-se como região periférica no relacionamento comercial europeu com o resto do mundo, ocorrendo uma modesta mudança de cenário, ainda na década de 1990, por ocasião do início das negociações com o MERCOSUL e, em seguida, dos acordos com o México e o Chile, em vigor desde 2000 e 2003, respectivamente. No dia 28 de junho de 2019, contudo, foram concluídas as negociações do pilar comercial do Acordo de Associação UE-MERCOSUL, que visa a liberalização progressiva do comércio de bens e serviços e a abertura dos mercados de contratos públicos entre os espaços. O ambicioso acordo birregional simboliza uma nova era nas relações entre as regiões, algo que se pretendeu confirmar. Os desafios atuais destas negociações perpassam os entraves relacionados com as solicitações latino-americanas de acesso livre dos seus produtos agrícolas ao mercado europeu, que privilegia, por seu turno, a produção industrial. Questões sensíveis, como desenvolvimento sustentável e integração regional, acabam por (legitimamente) receber maior atenção, em virtude das políticas comerciais dos seus Estados-Membros.

PALAVRAS-CHAVE: comércio internacional; integração regional; acordo UE-MERCOSUL; desenvolvimento sustentável; barreiras ao comércio.

ABSTRACT

This dissertation was prepared within the framework of the Master's Degree in Legal and Economic Science Programme. It addresses the main issues arising from trade and economic relations between the European Union and Latin America. The work shows that until the end of the 20th century, Latin America remained as a peripheral partner in the context of European countries' trade relations with the rest of the world. A modest change took place still in the 1990s, with the beginning of negotiations with MERCOSUR and, following that, with the agreements with Mexico and Chile, in force since 2000 and 2003, respectively. However, in June 28, 2019, negotiations were concluded on the trade pillar of the EU-MERCOSUR Association Agreement, which aims at the progressive liberalisation of trade in goods and services and the opening of public procurement markets between both areas. The ambitious bi-regional agreement symbolises a new era in relations between the two regions, which it was intended to confirm. The current challenges in these negotiations are interwoven with Latin American requests for free access to the European market for their agricultural products, which in turn favours industrial production. Sensitive issues, such as sustainable development and regional integration, end up receiving (and legitimately so) more attention because of the trade policies of their Member States.

KEYWORDS: international trade; regional integration; EU-MERCOSUR agreement; sustainable development; barriers to trade.

SIGLAS

ACL	Acordo de Comércio Livre
AdP	Aliança do Pacífico
ADPC	Acordo de diálogo político e de cooperação
ALADI	Associação Latino-Americana de Integração
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
AIR	Acordo de Integração Regional
ALC	América Latina e Caribe
ALCA\	Área de Livre Comércio das Américas
AMAs	Acordos Ambientais Multilaterais
APE	acordo de parceria econômica
APEC	Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
AUE	Ato Único Europeu
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAN	Comunidade Andina
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CE	Comunidade Europeia
CEE	Comunidade Econômica Europeia
CEEA	Comunidade Europeia da Energia Atômica
CELAC	Comunidade dos Estados Latinos Americanos e Caribenhos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CETA	<i>EU – Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement</i>
CFP	Conselho das Finanças Públicas
CPE	Cooperação Política Europeia
CPTPP	<i>Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership</i>
CUSFTA	Canada-United States Free Trade Agreement
DPI	Direito de Propriedade Intelectual
DGAE	Direção-Geral das Atividades Económicas da República Portuguesa
EIR	Espaço de Integração Regional

EUA	Estados Unidos da América
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATS	General Agreement on Trade in Services
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> (Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio)
GRULA	Grupo Latino-Americano
IG	Indicações Geográficas
MCCA	Mercado Comum Centro-Americano
MCAC	Mercado Comum da América Central
MEAs	<i>Multilateral Environmental Agreements</i>
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
n.	nota de rodapé
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i>
NVS	Normas Voluntárias de Sustentabilidade
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OIC	Organização Internacional do Comércio
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAC	Pauta Aduaneira Comum, ou Política Agrícola Comum
PESC	Política externa e de segurança comum
PIB	Produto Interno Bruto
SICA	Sistema de Integração Centro-Americano
SPG	Sistema de Preferências Generalizadas
SPS	<i>Sanitary and Phytosanitary Measures</i> (Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias)
TBT	<i>Technical Barriers to Trade</i> (Barreiras Técnicas ao Comércio)
TEC	Tarifa Externa Comum
TPP	<i>Trans-Pacific Partnership</i>
TR	Tratado de Roma
TUE	Tratado da União Europeia
TRIPS	<i>Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods</i> (Acordo de Propriedade Intelectual)

TTIP	Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership
UE	União Europeia
UNASUL	União de Nações Sul-Americanas
VERs	Voluntary Export Restraints
WTO	World Trade Organization
ZCL	Zona de Comércio Livre

ÍNDICE

ÍNDICE	10
CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	13
1. O SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL.....	16
1.1. O SUBSISTEMA DO MULTILATERALISMO.....	17
1.1.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO SISTEMA COMERCIAL MULTILATERAL	21
1.1.2. O PRINCÍPIO DA NÃO DISCRIMINAÇÃO - DERROGAÇÕES	25
1.1.3. SISTEMA DE PREFERÊNCIAS GENERALIZADAS (SPG) – BREVE REFERÊNCIA	26
1.2. O SUBSISTEMA DO UNILATERALISMO.....	29
1.3. O SUBSISTEMA DO REGIONALISMO.....	32
1.3.1 AS POSSÍVEIS CAUSAS DO REGIONALISMO	32
1.3.2 AS GERAÇÕES DE ESTUDO DO REGIONALISMO	33
1.4. O SUBSISTEMA DA INTEGRAÇÃO PROFUNDA.....	38
1.5. NOTAS SOBRE OS MEGA-ACORDOS.....	42
2. A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS E ECONÔMICAS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A AMÉRICA LATINA	45
2.1. A INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	45
2.1.1 ENQUADRAMENTO TERMINOLÓGICO ACERCA DA INTEGRAÇÃO REGIONAL	45
2.1.2 OS NÍVEIS DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	47
2.1.3 A EVOLUÇÃO DA INTEGRAÇÃO REGIONAL	52
2.1.4 A INTEGRAÇÃO REGIONAL NA EUROPA E NA AMÉRICA LATINA	54
2.1.5 OS DESAFIOS DE UMA INTEGRAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA DO SUL: O CASO MERCOSUL.....	60
2.2. O DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS E ECONÔMICAS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A AMÉRICA LATINA	65
2.2.1 DÉCADA DE 1960	66
2.2.2 DÉCADAS DE 1970 E 1980.....	69
2.2.3 DÉCADA DE 1990	73

2.2.4	DÉCADA DE 2000	77
2.2.5	PANORAMA GERAL DOS ATUAIS ACORDOS ENTRE A UE E OS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE (ALC)	81
3.	<u>O AMBICIOSO ACORDO BIRREGIONAL ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL.....</u>	85
3.1.	O ACORDO ENTRE A UE E O MERCOSUL EM RETROSPECTIVA.....	86
3.2	O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ACORDO UE-MERCOSUL	95
3.3.	O COMÉRCIO ENTRE A UE E O MERCOSUL EM NÚMEROS	103
3.3.1	BARREIRAS PAUTAIS E NÃO PAUTAIS AO COMÉRCIO	107
3.3.2	BARREIRAS TÉCNICAS AO COMÉRCIO E INTEGRAÇÃO REGIONAL	111
3.4.	ACORDO MERCOSUL-REINO UNIDO PÓS- <i>BREXIT</i> ?	115
	<u>CONSIDERAÇÕES FINAIS</u>	118
	<u>BIBLIOGRAFIA CITADA</u>	121

“Por vezes a tese é um *puzzle*: têm-se todas as peças, mas é preciso pô-las no lugar”.

Umberto ECO, *Como se Faz uma Tese em Ciências Humanas*, 251.

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Até à I Guerra Mundial, a América Latina foi o principal parceiro comercial da Europa. Ainda no final da década de 1950, a importância das relações comerciais da Comunidade Econômica (CE) aproximava-se da importância das relações comerciais que tinha estabelecido com a África, do ponto de vista tanto das exportações quanto das importações. Arrisca-se a ideia de que existia alguma complementaridade econômica entre a produção da CE de então e a produção latino-americana¹.

Na década de 1960, houve um declínio na importância das relações comerciais da parte europeia. Isso porque, em suas conexões exteriores, ganhavam protagonismo as ex-colônias de alguns dos seus Estados-Membros, que surgiam como novos atores no cenário internacional depois de conquistada a sua independência. A 1.^a Convenção de Iaoundé, assinada em 1963, por exemplo, formalizou os laços entre a CE e os dezoito estados da Organização Comum Africana e Malgache²⁻³.

Efetivamente, até ao final do século XX, a América Latina manteve-se como região periférica do relacionamento comercial europeu com o resto do mundo e fora do universo de beneficiários naturais do tratamento pautal preferencial tradicionalmente garantido pelo bloco europeu pela via convencional⁴.

O cenário começou a mudar com o início das negociações com o MERCOSUL, ainda na década de 1990, para um Acordo de Comércio Livre (ACL) e, em seguida, com os acordos com México e com o Chile – em vigor desde 2000 e 2003, respectivamente, e atualmente em renegociação⁵.

Recentemente, depois de mais de vinte anos de negociações, no dia 28 de junho de 2019, em Bruxelas, a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) concluíram as negociações de um Acordo de Associação que prevê o estabelecimento de uma Zona de Comércio Livre (ZCL), que simboliza uma nova era nas relações entre os dois

¹ CUNHA (1997: 164-165 e n. 248).

² DIZ & LUQUINI (2011: 106).

³ CUNHA (1997: 186).

⁴ CUNHA (2018: 215).

⁵ CUNHA, (2009: 8-10); e IDEM (2019: 1154).

blocos. O acordo inclui compromissos em matéria de comércio, diálogo político e cooperação.

Na ocasião, as Partes chegaram a um acordo de princípio, no âmbito de um Acordo de Associação mais amplo, sobre o pilar comercial, visando a liberalização progressiva do comércio de bens e serviços e a abertura dos mercados de contratos públicos das Partes.

O MERCOSUL é o maior bloco comercial da América Latina, com um PIB combinado de 2,4 bilhões de dólares em 2019, mais de 260 milhões de habitantes e laços sólidos de investimento com a UE⁶, que ocupava, até 2017, o primeiro lugar como parceiro comercial, perdendo a posição de longa data para a China.

Todavia, a concretização deste Acordo de Associação encontra-se agora sujeita à ratificação de todos os trinta e um Governos, segundo os seus protocolos próprios de ratificação e incorporação de tratados.

Apesar da possibilidade de ainda terem um longo caminho a percorrer até à celebração do Acordo de Associação UE-MERCOSUL e de outros desafios significativos, que atualmente se apresentam, nomeadamente, a controvérsia sobre o potencial impacto do Acordo sobre o ambiente, as alterações climáticas, os direitos dos povos indígenas, o futuro dos agricultores e a segurança alimentar da UE, e ainda diante de um contexto bastante complexo de crise pandêmica (COVID-19), no dia 18 de junho de 2020, as duas regiões conseguiram concluir as negociações do capítulo político e de cooperação, que marca a decisão dos Governos de avançar em diversas áreas do acordo⁷⁻⁸.

O estudo do relacionamento comercial e econômico proposto, no que se refere especialmente à análise de acordos preferenciais de comércio com o intuito de identificar os novos temas, como foram introduzidos, e também os problemas e as perspectivas atuais na relação entre as Partes, acaba por se converter em novas fontes de regras para o comércio internacional. Além disso, este estudo é rico em abordagens que não se atêm apenas a aspectos comerciais e econômicos, pois engloba também os políticos e sociais, o que o torna multidisciplinar, no atual momento em que a governança do comércio internacional, em

⁶ Dados do Banco Mundial relativo ao produto interno bruto de 2019 para os quatro membros fundadores – WORLD BANK (2020).

⁷ EUROPEAN UNION. EXTERNAL ACTION (2020).

⁸ Os capítulos negociados dos pilares de diálogo político e de cooperação não são do domínio público.

bases multilaterais, enfrenta profunda crise de liderança, com o impasse e a paralisia da Organização Mundial de Comércio (OMC)⁹.

À vista disto, a presente dissertação pretende, na sequência de uma referência ao desenvolvimento das relações comerciais e econômicas entre a UE e a América Latina, confirmar se o fim das negociações com o MERCOSUL representa uma real aproximação entre os espaços – sem descurar os acordos com o México e com o Chile –, e se o fim das referidas negociações significa um prenúncio de importantes mudanças, de tratamento periférico da parte europeia e, ainda, de posicionamento dos países do bloco sul-americano com o resto do mundo, tanto mais que foi esta a primeira grande negociação em que se envolveram.

O presente trabalho divide-se em três partes, além das considerações introdutórias e das finais.

Inicialmente, debruçamo-nos sobre o estudo do sistema comercial internacional, na mira de um entendimento prévio da sua complexidade e das problemáticas adjacentes. Depois, abordamos determinados aspectos da integração regional, considerando as características e peculiaridades das duas regiões para, na sequência, referirmos o desenvolvimento comercial e econômico estabelecido a partir da década de 1960. Analisamos, também, os diferentes momentos do processo de negociação do Acordo de Associação UE-MERCOSUL, destacando alguns dos principais problemas e perspectivas que atualmente se apresentam. Por fim, esperamos que as nossas últimas considerações contribuam para novos estudos, porquanto o tema é complexo, atual e em constante evolução.

⁹ THORSTENSEN & NOGUEIRA (2020: v).

1. O SISTEMA COMERCIAL INTERNACIONAL

Com as constantes mudanças mundiais em curso desde a década de 1980, o modelo bipolar característico do período da Guerra Fria¹⁰ deu lugar a um modelo, ainda em formação, no qual ganham relevância as relações comerciais e econômicas.

Diante deste contexto e de modo preliminar, convém destacar a existência, segundo alguns estudiosos do comércio internacional¹¹, de uma correspondência entre “sistema comercial internacional” e “sistema comercial multilateral”¹². No entanto, Luís P. Cunha, ao considerar que o sistema comercial internacional possui regras e regulamentações que resultam de um conjunto de acordos comerciais, parcialmente sobrepostos e com perceptíveis incongruências, assegura que, na realidade, o segundo é subsistema do primeiro¹³. Para o autor, o sistema comercial internacional está dividido em quatro subsistemas¹⁴: o primeiro diz respeito ao sistema multilateral; o segundo, ao conjunto de medidas comerciais de índole unilateral; o terceiro, por sua vez, está relacionado com o regionalismo; e o quarto, com o que se poderá considerar hoje o fenômeno da integração profunda. Justifica-se esta divisão, se abordarmos o subsistema multilateral à luz dos seus princípios (propósitos), principalmente no que diz respeito aos desvios e às exceções aos princípios fundamentais do multilateralismo – admitindo-se práticas comerciais restritivas, unilaterais ou bilaterais – e também ao fenômeno do regionalismo e aos laços preferenciais¹⁵.

O estudo do sistema comercial internacional proposto neste capítulo visa um entendimento prévio da sua complexidade e das problemáticas adjacentes que, de certa

¹⁰ A Nova Ordem Internacional foi definida em 1989, com a queda do Muro de Berlim, a reunificação das Alemanhas e o colapso do bloco soviético, que destruiu o antigo modelo da bipolaridade de poder entre Estados Unidos e URSS. THORSTENSEN & PEREIRA (1992: 3).

¹¹ THORSTENSEN *et al.* (2013: 75) salientam que o conceito de comércio internacional foi fortemente ampliado com a globalização da economia mundial, e que no mundo atual as atividades ligadas ao comércio compreendem não só exportação e importação de bens agrícolas e industriais, mas também uma ampla gama de serviços, que abrangem setores diversos, como o financeiro, telecomunicações, transporte, distribuição, construção, turismo, bem como serviços profissionais.

¹² MOTA (2000: 71) destaca que “embora a origem do comércio internacional remonte a tempos históricos muito recuados, é só a partir do final da II Guerra Mundial que, com a criação de organizações econômicas internacionais de vocação mundial, se institucionalizam as relações econômicas internacionais”.

¹³ CUNHA (2008: 11 e ss).

¹⁴ Em posição divergente, encontramos ETHIER (set. 1998: 1). O autor considera que existam apenas três partes constituintes do sistema comercial internacional: o multilateralismo, o unilateralismo e o regionalismo. Seguimos a adoção feita por CUNHA (1997: 201); e IDEM (2008: 11 e ss).

¹⁵ CUNHA (2008: 13).

forma, estão ligadas com o relacionamento comercial e econômico entre a UE e a América Latina, objeto desta dissertação.

Nesse sentido, ainda que de forma breve, analisaremos os dois primeiros subsistemas e, em seguida, com algum pormenor, o subsistema do regionalismo e o da integração profunda, buscando compreender como se relacionam num plano comercial global¹⁶. A encerrar o capítulo, algumas considerações sobre os acordos mega-regionais.

1.1. O SUBSISTEMA DO MULTILATERALISMO

O primeiro subsistema engloba as regras multilaterais de comércio, estabelecidas originalmente no *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT), e posteriormente desenvolvidas em acordos multilaterais negociados e concluídos nos seus sucessivos *rounds*. Corresponde a este subsistema a aplicação do conjunto de princípios fundamentais consagrados no GATT, como o princípio da não discriminação, princípio basilar do sistema comercial multilateral¹⁷.

Não obstante, antes de prosseguirmos com o estudo de alguns desses princípios, retrocederemos até ao período que se seguiu à II Grande Guerra – época marcada por um desejo de recuperação territorial e econômica, que trouxe consigo a necessidade de se manter aberto o acesso ao comércio e às matérias primas do mundo, indispensáveis para o desenvolvimento e o fim das batalhas comerciais.

Dentre os esforços de reconstrução das economias devastadas, destacou-se o Acordo de Bretton Woods¹⁸, que objetivava a criação de um cenário de maior cooperação na economia internacional, por meio da constituição de duas organizações internacionais com

¹⁶ É importante registrar que, a estes quatro subsistemas, acresce ainda, segundo CUNHA (2008: 13), a legislação de cada economia adotada autonomamente, mesmo que no respeito e na sequência de acordos internacionais, v.g., regulamentação sobre tributação *antidumping* ou compensadora, ou sobre o valor aduaneiro, ou ainda sobre a segurança dos produtos, etc.

¹⁷ CUNHA (2016: 434).

¹⁸ De acordo com THORSTENSEN & RAMOS & MULLER (ago. 2013: 5), “um dos principais objetivos das negociações de Bretton Woods era o de garantir o controle estrito sobre medidas de desvalorização cambial competitiva, que haviam potencializado os danos da crise econômica da década de 1930. O sistema de paridades cambiais fixas foi criado, representando um elo entre o sistema financeiro internacional e o sistema de comércio internacional, garantindo a este a neutralidade da questão cambial”. Sobre o Acordo de Bretton Woods ver também: BARROSO (2016: 76); e EICHENGREEN (2007).

diferentes funções, nomeadamente, o FMI¹⁹ e o Banco Mundial ou Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)²⁰⁻²¹.

Durante os anos de 1947 e 1948, com o propósito de fomentar o crescimento da produção, troca e consumo de bens, teve lugar em Havana (Cuba) a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego e, como consequência, a elaboração da Carta de Havana²².

A Carta de Havana, segundo P. Infante Mota²³, tomou a forma de carta constitutiva de uma OIC que estabelecia “um verdadeiro código de conduta para o comércio internacional e abordava, pela primeira vez numa perspectiva mundial”, as questões do desenvolvimento económico (arts. 8.º a 15.º), do comércio internacional de produtos de base (arts. 27.º e 28.º e 55.º a 70.º) e as práticas comerciais restritivas (arts. 46.º a 54.º).

Enquanto o projeto de criação de uma OIC se encontrava em discussão, era negociada, em paralelo, a redução das barreiras de comércio existentes. O capítulo IV, que se referia à política comercial, foi revisto e melhorado, tornando-se no Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio, mais conhecido pelo acrónimo GATT²⁴⁻²⁵.

Este acordo, que tinha como objetivo principal servir de guia até à entrada em funcionamento da OIC, foi assinado no dia 30 de outubro de 1947 e começou a vigorar provisoriamente em 1 de janeiro de 1948. Todavia, o projeto de criação da OIC foi abandonado e definitivamente posto de lado, em 1951, principalmente em virtude da não ratificação da Carta de Havana pelo Congresso dos EUA. O fracasso da sua criação propiciou

¹⁹ “Uma das instituições criadas em 1944, no pós-Guerra, tem como objetivos fortalecer a cooperação monetária internacional e a estabilidade das taxas de câmbio; assegurar a estabilidade financeira por meio de recursos para o equilíbrio dos balanços de pagamentos; facilitar o comércio internacional, promover o emprego e o crescimento sustentável; e reduzir a pobreza.” THORSTENSEN (abr. 2011: 96).

²⁰ “Criado com o FMI, então como Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), atualmente, é uma instituição dedicada ao desenvolvimento e importante fonte de financiamento e assistência técnica para países em desenvolvimento. Tem como missão o combate à pobreza por meio de recursos, conhecimento, capacitação técnica e incentivos a parcerias entre os setores público e privado.” THORSTENSEN (abr. 2011: 97).

²¹ SAYEG (2009: 10-11).

²² WORLD TRADE ORGANIZATION, *Ato Final da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego*.

²³ MOTA (2005: 21).

²⁴ “O sucesso do GATT está há muito explicado na literatura a seu respeito mas vale a pena ser lembrado, tão grande é a sua originalidade”. SANTOS (2019A: 13).

²⁵ MOTA (2005: 22-23).

que o GATT viesse a exercer funções de organização internacional, munida para o efeito com um mínimo de enquadramento institucional²⁶.

O GATT foi o instrumento jurídico que possibilitou as trocas comerciais no cenário internacional, e tinha como norte o comércio aberto e não discriminatório, assumindo os signatários o compromisso de propiciarem tratamento igualitário aos demais contratantes em matéria de tarifas impostas às importações²⁷.

Vigorou com estatuto de “provisoriedade” durante quase meio século (1948-1995)²⁸, proporcionando estrutura ao processo de liberação contínua do comércio internacional através dos seus oito *rounds* de negociações multilaterais²⁹⁻³⁰, responsáveis por uma sensível redução das tarifas de importação sobre o comércio global³¹⁻³².

Na década de 1980, as partes contratantes³³ tomaram consciência da necessidade de um novo ciclo de negociações. O GATT começava então a revelar esgotamento e cada vez mais falta de capacidade de gerir as complexas relações comerciais internacionais³⁴.

²⁶ O GATT deveria servir como acordo provisório antes que a nova instituição comercial (OIC) viesse a existir. E, se olharmos para o longo prazo, foi precisamente isso o que aconteceu. O período provisório acabou demorando, não alguns meses, mas quase meio século. VANGRASSTEK, C. (2013: 10).

²⁷ CORRÊA (2001: 15-16).

²⁸ “Através do Protocolo relativo à aplicação a Título Provisório do Acordo. Tendo começado com 23 Partes Contratantes, à data da entrada em vigor do Acordo que instituiu a OMC eram já 128”. SANTOS (2019A: 13).

²⁹ *Genebra Round* (1947), *Annecy Round* (1949), *Torquay Round* (1950-1951), *Genebra Round* (1956), *Dillon Round* (1960-1961), *Kennedy Round* (1964-1967), *Tóquio Round* (1973-1979) e *Uruguay Round* (1986-1994).

³⁰ Em 1999, quando ocorreu a Terceira Conferência Ministerial em Seattle (1.^a Singapura/ 1996, 2.^a Genebra/ 1998, 3.^a Seattle/ 1999, 4.^a Doha/ 2001, 5.^a Cancun/ 2003, 6.^a Hong Kong/ 2005, 7.^a Genebra/ 2009, 8.^a Genebra/ 2011, 9.^a Bali/ 2013, 10.^a Nairobi/ 2015, 11.^a Buenos Aires/ 2017, e 12.^a (que seria realizada de 8 a 11 de junho de 2020 em Nursultán - Cazaquistão, mas que foi suspensa devido à situação atual do COVID-19 e ao fato de a OMS ter declarado uma pandemia. WORLD TRADE ORGANIZATION, *Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC.*)), iniciada em 30 de novembro e finalizada em 3 de dezembro deste ano, tinha como pretensão uma nova rodada de negociações, que viria a ficar conhecida como *Millennium Round*. Porém, um conjunto de protestos, que foram traduzidos em um impasse, levaram este plano ao fracasso. Para mais desdobramentos sobre a Terceira Conferência Ministerial, consultar WORLD TRADE ORGANIZATION, *Seattle: What's at Stake?*.

³¹ MARTINEZ (dez. 2016: 15).

³² “As cinco primeiras rodadas trataram basicamente de tarifas, sobretudo a diminuição dos direitos aduaneiros. A partir da Rodada Kennedy, as Partes Contratantes passaram a dar mais atenção às restrições não tarifárias e ao problema do comércio de produtos agrícolas. As duas últimas rodadas foram mais amplas, mas também incluíram reduções tarifárias. Para atestar o êxito do processo negociador, basta dizer que, em 1947, a média das tarifas aplicadas a bens era de 40% e, em 1994, essa média caíra para 5%.” WATSON (2016: 71).

³³ Nas citações dos artigos do GATT de 1947, utilizaremos a expressão “partes contratantes” como identificação dos Estados-Membros, pois eram assim intitulados. E, a partir da instituição da OMC, em 1995, “membros”, pelo mesmo motivo.

³⁴ MOTA (2005: 27).

Em resposta, iniciou-se oficialmente, em 1986, o ciclo de negociações comerciais multilaterais, de modo diverso dos sete ciclos que o antecederam – o Ciclo do Uruguai, ou *Uruguay Round*, que objetivava inserir no GATT normas referentes a setores até então desconsiderados, tais como serviços, que não se encontravam regulamentados, e agricultura e têxteis, que se encontravam à margem das regras comerciais multilaterais³⁵.

A principal conquista deste *round* foi a instauração da OMC (ou *WTO*)³⁶, uma organização intergovernamental que entrou em operação em janeiro 1995 e marcou uma profunda transformação na condução do comércio internacional.

A OMC trouxe credibilidade e segurança às relações comerciais. Um dos grandes diferenciais foi a criação de um órgão de resolução de litígios, entidade responsável pela instrumentalização do sistema de solução de controvérsias da Organização³⁷.

Os propósitos do Acordo que institui a OMC, à semelhança do GATT, foram estabelecidos em seu preâmbulo. Reflete as preocupações das partes com as questões mais recentes, como o pleno emprego, o desenvolvimento da produção e do comércio de mercadorias e serviços e, também, a proteção e preservação do meio ambiente, onde as partes reconheciam que as suas relações comerciais e econômicas deveriam ser orientadas em vista da melhoria dos níveis de vida, e ainda a necessidade de envidar esforços no sentido de assegurar que os países em desenvolvimento³⁸ e, em especial, os países menos desenvolvidos, fossem beneficiados por uma parte do crescimento do comércio internacional. O preâmbulo realça o desejo das partes de contribuírem para o cumprimento desses objetivos mediante a celebração de acordos recíprocos e mutuamente vantajosos,

³⁵ MOTA (2005: 27-28).

³⁶ O Acordo que institui a OMC, também conhecido como Acordo de Marraquexe, está disponível para consulta em EUR-Lex – Acesso ao direito da União Europeia (23 de dezembro de 1994).

³⁷ Uma disputa surge quando um membro acredita que um outro está violando um acordo ou compromisso que assumiu. A resolução de disputas comerciais é uma das principais atividades da OMC e, desde 1995, foram registradas 596 e mais de 350 decisões foram proferidas. WORLD TRADE ORGANIZATION, *Dispute Settlement*.

³⁸ “Regra geral, os tratados, declarações e conferências que lidam com os problemas dos países em desenvolvimento não procedem a uma definição clara nem a uma identificação precisa dos beneficiários das medidas ou programas que estabelecem. O GATT não é exceção. [...] “A incapacidade em encontrar no texto do GATT ajuda para uma definição (oficial) e a ausência de uma definição universalmente aceite de país em desenvolvimento levaram a que, na prática, se recorresse ao chamado critério da auto-eleição: para que uma parte contratante pudesse beneficiar do tratamento diferenciado e mais favorável previsto nas disposições do GATT, bastava que se auto-elegesse país em desenvolvimento. Porém, no âmbito dos sistemas generalizados de preferências, as partes contratantes desenvolvidas podiam recusar o estatuto de país em desenvolvimento (e o inerente tratamento preferencial) a partes contratantes que se auto-elessem como tal”. MOTA (2005: 461-463).

eliminando o tratamento discriminatório nas relações comerciais. Em suas últimas linhas, reforça também a determinação em preservar os princípios fundamentais e desenvolver os objetivos subjacentes ao sistema comercial multilateral³⁹. Podemos concluir que o preâmbulo do Acordo que institui a OMC revela a consagração relativa da identificação da OMC com o sistema comercial multilateral, e que o multilateralismo assenta (embora não exclusivamente) num determinado conjunto de princípios⁴⁰.

Não nos competirá fazer uma análise pormenorizada de todos os artigos que compõem o Acordo que institui a OMC, mas não podemos deixar de registrar que, quando entrou em vigor, marcou uma profunda transformação na condução do sistema comercial internacional, onde ficou consagrado, particularmente no seu art. II, n.º 1 e 2, o seu âmbito de atuação, bem como, no n.º 2 do seu art. III, as suas funções que, em conjunto, representam a natureza da instituição. Assim, segundo P. Infante Mota, a sua entrada em funções e os diversos acordos comerciais “passaram a constituir o fundamento institucional e jurídico do sistema comercial multilateral, consagrando não só os princípios que devem nortear a actividade dos governos em matéria de comércio internacional, mas também o quadro institucional ao abrigo do qual as relações comerciais entre os países evoluem através de um processo colectivo de debate, de negociação e de decisão”⁴¹.

1.1.1 Princípios norteadores do sistema comercial multilateral

³⁹ Estes princípios, como assevera MOTA (2005:107), constituem o “*fio condutor do comércio internacional*”, possibilitando ainda que não existam alterações repentinas e imprevisíveis nas políticas comerciais por parte dos membros da OMC e que não prevaleça a “lei da selva”, como aconteceu no período das duas grandes guerras.

⁴⁰ Nesse sentido CUNHA (2016: 433).

⁴¹ MOTA (2005: p. 31).

Iniciaremos as nossas considerações com o princípio da não discriminação⁴², princípio basilar do sistema comercial multilateral, e certamente o mais importante deles⁴³.

O princípio da não discriminação contém duas cláusulas: a cláusula da nação-mais-favorecida e a cláusula do tratamento nacional. A primeira cláusula procura garantir exatamente o contrário do que a sua designação habitual poderia sugerir: a existência de “nações-mais-favorecidas”⁴⁴.

A regra da nação mais favorecida exige que um produto fabricado em um Estado-Membro⁴⁵ seja tratado não menos favoravelmente do que um bem similar que tenha origem em qualquer outro país. Deste modo se procura evitar a discriminação entre produtos importados, com diversas origens, da responsabilidade do país importador⁴⁶.

Já a regra do tratamento nacional⁴⁷ tem por objetivo evitar que regulações ou imposições internas produzam acréscimos de discriminação entre o conjunto das mercadorias importadas e a produção do país importador, para além daquela que, em circunstâncias normais, decorre da tributação alfandegária prevista na pauta aduaneira⁴⁸.

A exigência de que os produtos estrangeiros sejam tratados não menos favoravelmente do que os produtos concorrentes, produzidos internamente, dá aos

⁴² No âmbito do GATT, a cláusula da nação mais favorecida vem consagrada logo na sua primeira disposição, no art. I, n.º 1, e determina que: “qualquer vantagem, favor, privilégio ou imunidade concedida por um Membro a um produto originário de um outro país ou a ele destinado será, imediata e incondicionalmente, extensiva a todos os produtos similares originários dos territórios de qualquer outro Membro ou a eles destinados”. Contudo, para além do art. I, n.º 1, muitas outras disposições do GATT impõem o tratamento da nação mais favorecida, a saber: arts. III, n.º 7; IV, alínea b); V, números 2, 5 e 6; IX, n.º 1; XIII, n.º 1; XVII, n.º 1; XVIII, n.º 20; e XX, alínea i). MOTA (2005: 110, n. 216).

⁴³ Neste sentido, CUNHA (2016: 434); e MOTA (2005: 107).

⁴⁴ CUNHA (2016: 434-435).

⁴⁵ Neste trabalho, para fins de padronização de nomenclatura, será utilizada a expressão “Estado-Membro” (ou “Estados-Membros”), para fazer menção também da terminologia “País-Membro” (ou “Países-Membros”).

⁴⁶ Nesse sentido HOEKMAN (2002: 41-42); e CUNHA (2016: 434).

⁴⁷ No âmbito do GATT, a cláusula do tratamento nacional encontra-se consagrada no art. III, n.º 1, que determina: “os Membros reconhecem que os impostos e outras imposições internas, bem como as leis, regulamentos e prescrições afetando a venda, a colocação à venda, a compra, o transporte, a distribuição ou a utilização de produtos no mercado interno e as regulamentações quantitativas internas prescrevendo a mistura, transformação ou a utilização de certos produtos em quantidades ou proporções determinadas, não deverão ser aplicados aos produtos importados ou nacionais de maneira a proteger a produção nacional”. WORLD TRADE ORGANIZATION, *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) (Article I — XVII)*.

⁴⁸ CUNHA (2016: 435).

fornecedores estrangeiros maior certeza quanto ao ambiente regulatório no qual devem operar⁴⁹.

Entretanto, o fato de ser respeitada a cláusula do tratamento nacional não implica nunca a harmonização dos sistemas fiscais e das legislações nacionais. Apenas implica a obrigação de os membros não aplicarem impostos e outras imposições internas, leis, regulamentos ou prescrições que afetem a venda, a compra, o transporte, a distribuição ou a utilização no mercado interno dos produtos importados, de maneira a proteger a produção nacional⁵⁰.

São muitas as posições quanto ao conjunto de princípios que caracterizam o multilateralismo. Para Luís P. Cunha⁵¹, por exemplo, o princípio da não discriminação se associa a um conjunto de princípios, nomeadamente, o da reciprocidade, o da transparência, o da redução generalizada e dos impostos alfandegários e o da proibição das restrições quantitativas. Já para B. Hoekman⁵², fazem parte deste conjunto os princípios da não discriminação, da reciprocidade, dos “compromissos vinculativos e forçosos”, da transparência e das “válvulas de segurança”.

Neste estudo, além do já referido princípio da não discriminação, nos centraremos apenas na apreciação dos princípios da reciprocidade e da transparência, para em seguinte analisarmos as derrogações ao princípio da não discriminação⁵³.

Desta forma, os princípios da reciprocidade e da transparência possuem natureza “instrumental”, isto é, lhes faltam uma plena consagração explícita ou formal no GATT. Contudo, são frequentemente considerados relevantes no seio do sistema comercial multilateral, o que não impede, naturalmente, que se façam referências neste acordo a exigências de reciprocidade e de regras que procuram assegurar a transparência das medidas de política comercial adotadas, unilateral ou convencionalmente, pelos vários Estados⁵⁴.

Quanto ao princípio da reciprocidade, encontramos essas referências logo no preâmbulo do GATT e, também, no do Acordo que institui a OMC, onde se alude à

⁴⁹ HOEKMAN (2002: 42).

⁵⁰ MOTA (2005: 125).

⁵¹ CUNHA (2008: 15).

⁵² HOEKMAN (2002: 41-49).

⁵³ Para um estudo dos demais princípios referimos CUNHA (2008: 23-53); e HOEKMAN (2002: 41-49).

⁵⁴ CUNHA (2016: 437-439).

“celebração de acordos recíprocos e mutuamente vantajosos”. Todavia, existem outras marcas do princípio no texto do GATT, como nos arts. XXVIII⁵⁵ e XXVIII bis⁵⁶.

O grande objetivo desse princípio é evitar o problema dos *free riders* (“passageiros clandestinos”), isto é, nações que, com base no princípio da nação mais favorecida, se aproveitam das reduções tarifárias concedidas a um terceiro país. Em outras palavras, reflete o desejo de limitar as possibilidades de “volta gratuita”, que possam surgir por causa desta regra da nação mais favorecida⁵⁷. Deste modo, os países obtêm uma contrapartida para a sua liberalização comercial e, por outro lado também, os países menos desenvolvidos não são obrigados a reduzirem as suas tarifas, em homenagem ao princípio da reciprocidade.

No que se refere ao princípio da transparência, importa referir que o cumprimento dos compromissos acordados requer acesso às informações sobre os regimes comerciais que são mantidos pelos membros da OMC⁵⁸.

É imperativo os agentes econômicos conhecerem as disposições que regulamentam o comércio internacional. Trata-se de um aspecto primordial para o desenvolvimento das trocas comerciais entre países, além de possibilitar à OMC cumprir a sua missão geral de supervisão do sistema comercial multilateral⁵⁹. É obrigação legal constante do art. X do GATT e do artigo III do GATS⁶⁰⁻⁶¹.

⁵⁵ “Nos termos do art. 28.º, estipula-se que o membro, se pretender reagir a uma modificação ou retirada de uma concessão por parte de outro membro (modificação ou retirada essa que não corresponda ela própria a uma represália), pode fazê-lo através de uma retaliação, mas de forma moderada”. CUNHA (2016: 439).

⁵⁶ “No art. 28.º bis, assume-se que, quando os governos participam em *rounds*, fazem-no com a intenção de cumprir o desiderato implícito de alcançar um acordo mutuamente vantajoso através de reduções recíprocas em impostos consolidados. [...] De qualquer forma, o GATT não adianta critérios para aferir a existência ou não de reciprocidade. Cabe antes às partes negociadoras verificar (ou não) essa reciprocidade no acordo ou acordos em negociação. Neste sistema, é o acordo que define a reciprocidade e não a reciprocidade que define o acordo”. CUNHA (2016: 439).

⁵⁷ HOEKMAN (2002: 43).

⁵⁸ Nesse sentido, CUNHA (2016: 437); e HOEKMAN (2002: 43-44).

⁵⁹ Com referência ao princípio da “transparência”, MOTA (2005: 265-275); e CUNHA (2016: 438 e ss).

⁶⁰ “O GATS estabelece um amplo compromisso dos Membros da OMC relativo a sucessivas e futuras negociações que conduzam a uma gradual liberalização do setor. Dentre suas regras, destacam-se o tratamento da nação mais favorecida e o princípio da transparência que se aplicam a todos os setores e subsectores de serviços” - CELLI JUNIOR (mar. 2007: 1208).

⁶¹ O artigo III do GATS determina que todos os membros da OMC publiquem imediatamente todas as medidas relevantes, de aplicação geral, que tenham relação ou afetem a sua operacionalidade; requer que os membros informem imediatamente (ou pelo menos anualmente) sobre a introdução de novas leis, regulamentações ou diretrizes administrativas que afetem significativamente os setores de serviços abrangidos em seus compromissos específicos. Outrossim, determina que os membros respondam imediatamente a todas as solicitações de outros membros referentes a medidas nacionais de aplicação geral. Texto completo em WORLD TRADE ORGANIZATION, *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)*.

Os membros da OMC são obrigados a publicar as suas regras de comércio internacional, a estabelecer instituições que permitam a revisão de decisões administrativas relativas ao comércio e a responder a pedidos de informação de outros membros. Estes membros são fiscalizados pela OMC e são também “vigias” uns dos outros⁶².

1.1.2. O princípio da não discriminação - derrogações

Como vimos no início deste capítulo, o sistema comercial internacional não se esgota no (sub)sistema multilateral, pelo menos se levarmos em consideração os já referidos princípios básicos do multilateralismo.

No próximo tópico, continuaremos a análise dos demais subsistemas do sistema comercial internacional. Cabe agora, porém, entender alguns dos fatores que justificam também a subdivisão, nomeadamente, os que desrespeitam o princípio básico do multilateralismo, o princípio da não discriminação.

A cláusula da nação mais favorecida sofre derrogações. As que veremos, a seguir, são fundamentais para o entendimento do nosso estudo, nomeadamente: a cláusula que permite a países partes no GATT, e a membros na OMC, a formação de espaços de integração regional; e a cláusula que concede preferências comerciais a países em desenvolvimento⁶³.

De acordo com Luís P. Cunha⁶⁴, o artigo XXIV do GATT permite, no plano jurídico, que os Estados-Membros da OMC constituam espaços de integração regional e, no plano económico, estipula condições que procuram minimizar os efeitos perturbadores da constituição de espaços de integração regional no multilateralismo. No entanto, S. Cho⁶⁵ adverte que esse artigo provou ser inadequado em vários aspectos, pois nunca funcionou de forma devidamente regulada, por lhe faltar disciplina legal no que tange à formação destes espaços (o que é alvo das mais variadas críticas). Este autor ressalta também que, como os

⁶² CUNHA (2016: 438).

⁶³ MOTA (2005: 476) aponta o sistema de preferências generalizadas (SPG) “como primeira realização importante do princípio da não reciprocidade e com o objetivo de aumentar as receitas de exportação dos países em desenvolvimento, promover a sua industrialização e acelerar o seu ritmo de crescimento económico”. Por esse ângulo, é perceptível que um SPG constitui, na prática, uma violação à cláusula do tratamento nacional.

⁶⁴ CUNHA (2008: 69).

⁶⁵ CHO (2001).

painéis do GATT não conseguiram interpretar o seu “texto nebuloso” de forma consistente, as partes contratantes do GATT conseguiram utilizar a provisão de forma seletiva⁶⁶.

Quanto às preferências comerciais para países em desenvolvimento, nomeadamente o SPG, faremos a seguir uma breve referência histórica à sua criação, dada a relevância da mesma no contexto das relações comerciais entre a UE e a América Latina.

Não obstante, cabe mencionar que as derrogações que permitem a formação de espaços de integração regional e as preferências comerciais para países em desenvolvimento não são exemplos únicos. O combate a práticas comerciais desleais ou injustas, nos termos do Acordo, pode também prevalecer sobre a aplicação da cláusula da nação mais favorecida, permitindo-se então a adoção de medidas de política comercial discriminatórias a serem acionadas em determinadas situações (no caso, impostos *antidumping* ou compensadores).

1.1.3. Sistema de Preferências Generalizadas (SPG) – breve referência

As pressões dos países em desenvolvimento, descontentes e desiludidos com a falta de capacidade do GATT em associar os seus problemas de desenvolvimento às suas perspectivas comerciais, levou à realização da I Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e o Desenvolvimento em 1964⁶⁷. A Conferência foi dominada por um célebre relatório, da autoria de R. Prebisch, (1964)⁶⁸. Neste relatório, que constituiu referência para deliberações futuras do conjunto dos países em desenvolvimento, buscava-se a identificação de problemas (o autor considerou serem problemas fundamentais o lento crescimento dos ganhos das exportações dos produtos de base e o baixo nível de exportações de produtos industriais) e empreendiam-se algumas propostas de solução, entre elas a industrialização e a promoção das exportações de produtos industriais⁶⁹.

⁶⁶ Em sentido convergente, ver também LEAL-ARCAS (fev. 2011: 604-606). O autor destaca que vários elementos do artigo XXIV do GATT não são claros e, portanto, permitem interpretações divergentes das suas disciplinas. No seu texto, apresenta alguns exemplos acerca das dificuldades de interpretação do referido artigo.

⁶⁷ De acordo com o WORLD TRADE REPORT (2004: 29, n. 6), os esquemas de preferência não começaram com o SPG. Em 1931, o Reino Unido ofereceu preferências não recíprocas às suas colônias no quadro do Sistema de Preferências da *Commonwealth*, que ainda está em vigor.

⁶⁸ R. PREBISCH (1964). *Nueva Política Comercial para el Desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica, *apud* CUNHA (1997: p. 144).

⁶⁹ CUNHA (1995: 144-145).

Luís P. Cunha⁷⁰ descreve que foi sugestão de Raul Prebisch que se levasse a cabo um vasto movimento a favor do estabelecimento de dois tipos de preferências alfandegárias generalizadas, abrangendo a globalidade dos produtos industriais (acabados e semi-acabados): preferências entre países em desenvolvimento e preferências concedidas a estes pelos países desenvolvidos.

A ideia da criação de um SPG⁷¹ encontrou a oposição de alguns países desenvolvidos, como os EUA e a França. O primeiro contestou o abandono, mesmo que relativo, da cláusula da nação mais favorecida nas relações comerciais internacionais, temendo a redução da eficiência na distribuição dos recursos e, conseqüentemente, a geração de efeitos de desvio de comércio. Argumentavam os EUA que tal sistema não seria suficientemente motivador das exportações dos países beneficiários e que representaria uma partilha pouco equitativa de ajuda, já que os países mais beneficiados seriam aqueles com maior capacidade de exportação. Além disso, mesmo com a produção de alguns efeitos que gerariam a criação de comércio, estes poderiam ser alcançados de acordo com as regras do GATT, isto é, de acordo com reduções nos impostos da cláusula em questão. Já o segundo, fazia oposição, não ao princípio da concessão de preferências, mas ao seu caráter indiscriminado e generalizado⁷².

Vencidas as resistências iniciais, na sequência da II Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, realizada em Nova Deli, em 1968, chegou-se a um acordo de princípio (resolução n.º 21) quanto à instituição de um sistema de preferências não recíprocas e não discriminatórias para as exportações de produtos manufaturados e semi-acabados dos países em desenvolvimento, e foram fixados três objetivos: aumentar as receitas das exportações dos países em desenvolvimento; promover a sua industrialização; e acelerar as suas taxas de crescimento econômico⁷³.

⁷⁰ CUNHA (1997: 145-146).

⁷¹ Ver também CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO – UNCTA (2015).

⁷² Luís P. Cunha ressalta que até mesmo alguns países em desenvolvimento eram contra a concessão de preferências indiscriminadas e generalizadas, potencialmente muito abrangentes. A preocupação era com os possíveis efeitos de diluição ou erosão das preferências que já os beneficiavam. Também outros países em desenvolvimento se opunham à concessão indiscriminada de preferências, temerosos de que os efeitos das mesmas se concentrassem em países relativamente avançados, como Índia ou Brasil. CUNHA (1997: 146-147).

⁷³ MOTA (2005: 473).

Tendo em conta que, por definição, um sistema de preferências comerciais a favor de países em desenvolvimento viola a cláusula da nação mais favorecida (art. I, n.º 1, do GATT), para poder começar a ser aplicado, o SPG aproveitou-se de uma derrogação que duraria por 10 anos, aprovada em 25 de maio de 1971⁷⁴. Entretanto, em 28 de novembro de 1979, com a adoção no *Toquio Round* da decisão das partes contratantes, intitulada “*Tratamento diferenciado e mais favorável, reciprocidade e participação mais completa dos países em desenvolvimento*”⁷⁵, este sistema passa a ter uma base jurídica permanente e a compreender duas cláusulas: a “Cláusula de Habilitação”⁷⁶ e a “Cláusula Evolutiva”⁷⁷.

De acordo com a chamada “Cláusula de Habilitação” (n.º 1 da Decisão), é lícito o tratamento preferencial, sem que seja necessário recorrer a uma derrogação ao art. I do Acordo Geral. No entanto, a licitude do tratamento preferencial está subordinada a condições de fundo e de processo; isto é, a aplicação do tratamento preferencial não deve criar novos obstáculos ao comércio de outras partes contratantes, nem impedir a redução ou a eliminação dos direitos aduaneiros e de outras restrições ao comércio com base na cláusula da nação mais favorecida; além disso, todo o tratamento preferencial deve ser notificado ao GATT e precedido de consultas com as partes contratantes do Acordo, respectivamente⁷⁸.

A chamada “Cláusula Evolutiva”, introduzida sob pressão dos EUA, constitui uma espécie de contrapartida lógica da “Cláusula de Habilitação”, em virtude de implicar que os países em desenvolvimento deixem de se aproveitar do regime preferencial com “o desenvolvimento progressivo das suas economias e a melhoria da sua situação comercial” (n.º 7 da Decisão)⁷⁹.

Terminadas as nossas considerações sobre o subsistema multilateral, caberá ainda referir que o Acordo que institui a OMC permite a existência de outros tipos de acordos além

⁷⁴ Ver BARTELS (2003: 531-532). O artigo traz o texto da decisão que concedeu a derrogação ao art. I do GATT.

⁷⁵ WORLD TRADE ORGANIZATION, *Differential and More Favourable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries. Decision of 28 de November 1979 (L/4903)*.

⁷⁶ De acordo com MOTA (2004: 116, n. 69), apesar de vulgarmente conhecida como Cláusula de Habilitação, o seu nome completo é “Tratamento Diferenciado e Mais Favorável, Reciprocidade e Participação Mais Completa dos Países em Desenvolvimento”.

⁷⁷ MOTA (2005: 473-475).

⁷⁸ GONÇALVES (1996: 12-13, parte II).

⁷⁹ MOTA (2005: 475) sublinha que “o GATT não define, no entanto, os critérios a partir dos quais um país deixa de beneficiar da “Cláusula de Habilitação”, pelo que são os próprios países doadores que, segundo as respectivas legislações nacionais, fixam unilateralmente esses critérios”.

dos multilaterais, ainda que os sujeite aos seus regimes próprios – referimo-nos aos acordos comerciais plurilaterais (art. III, n.º 1)⁸⁰.

1.2. O SUBSISTEMA DO UNILATERALISMO

Desde a entrada em vigor do GATT, o comércio internacional desenvolveu-se, em regra, em circunstâncias de persistente esforço no sentido da liberalização progressiva das trocas internacionais e de que esta ocorresse de forma não discriminatória, tendo como referência os princípios do multilateralismo. No entanto, a construção de um sistema jurídico internacional, responsável por regular o comércio internacional, apesar do seu evidente empenho liberalizador, compadeceu-se sempre da subsistência de alguns instrumentos protecionistas, fosse em razão da sensibilidade ocasionada pela liberalização de determinados setores da economia, fosse em virtude de considerações práticas, relacionadas com a própria concretização e manutenção do sistema multilateral de cunho liberalizador⁸¹.

Neste contexto, surge o segundo subsistema que diz respeito ao unilateralismo, onde se incluem tanto os acordos (ou compromissos similares) de autolimitação das exportações – incidindo sobre o comércio de produtos têxteis, agrícolas, siderúrgicos e eletrônicos, entre outros produtos sensíveis –, como as medidas comerciais unilateralmente adotadas por vários países, à margem dos princípios do GATT e da OMC, e com intuitos igualmente restritivos, abrindo espaço ao bilateralismo e ao unilateralismo com intenções protecionistas⁸².

W. J. Ethier apresenta quatro elementos caracterizadores do unilateralismo⁸³. Além dos já referidos acordos de autolimitação das exportações, que são as restrições voluntárias à exportação (VERs), o autor faz menção das medidas de salvaguarda, dos direitos *antidumping* e dos direitos compensatórios.

⁸⁰ “Os acordos plurilaterais, um pouco por contraposição aos “acordos multilaterais existentes no âmbito da OMC os quais são vinculativos a todos os membros”, surgem aqui quase como uma alternativa onde a participação é opcional e cuja decisão, ou opção, de integração no Acordo fica a cargo de cada País”. CARVALHO (2018: 21).

⁸¹ MARTINS (2019A: 423-424).

⁸² CUNHA (2008: 12).

⁸³ ETHIER (set. 1998: 3-4).

O primeiro elemento diz respeito às restrições pelas quais um exportador concorda em limitar as vendas de algum bem (em termos de valor, ou em termos de volume de mercadorias) para um segundo país, o país importador.

Estas restrições são frequentemente utilizadas como resposta ao aumento da participação das exportações nas circunstâncias do artigo XIX do GATT⁸⁴, que trata da proteção emergencial quando uma indústria é confrontada com um súbito aumento das importações.

De acordo com B. Hindley, as restrições voluntárias à exportação foram concebidas para exercer controle⁸⁵. Contudo, o seu caráter ostensivamente voluntário remove o tipo de acordo de negociação do âmbito do artigo XIX, que prevê a possibilidade de, sob certas circunstâncias, se suspenderem temporariamente os compromissos assumidos relativamente a determinado produto e, portanto, do que foi estabelecido no GATT.

Muitos países exportadores optam por este tipo de acordo para que não sejam colocadas outras barreiras comerciais pelo país importador, como é o caso das medidas de salvaguarda⁸⁶⁻⁸⁷.

De acordo com F. F. Martins⁸⁸, as medidas de salvaguarda diferem dos direitos *antidumping* e compensadores por, em regra, não contrariarem um princípio de não discriminação e a sua cláusula da nação mais favorecida; isto é, são admissíveis para todos os produtos pretendidos pela medida, qualquer que seja a sua proveniência entre os países membros da OMC.

Em linhas gerais, as medidas de salvaguarda⁸⁹ têm como objetivo aumentar, temporariamente, a proteção à indústria doméstica que esteja sofrendo prejuízo grave ou

⁸⁴ WORLD TRADE ORGANIZATION, *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)*.

⁸⁵ HINDLEY (1980: 52).

⁸⁶ HAMILTON & REED (1996: 104).

⁸⁷ “O artigo 19.º do GATT e o acordo sobre as medidas de salvaguarda do *Uruguay Round* permitem que, no campo dos produtos industriais sensíveis, se apliquem, como instrumentos disciplinantes das importações, medidas de contingência das importações (restrições quantitativas), considerando-se desejável a manutenção de um fluxo controlado de comércio, ou, em alternativa, a reintrodução de níveis de tributação alfandegária anteriormente aplicáveis”. CUNHA (2008: 58).

⁸⁸ MARTINS (2019A: 425).

⁸⁹ “No fundo, uma medida de salvaguarda pode ser comparada ao *air-bag* que encontramos hoje em dia nos automóveis: ela tem por objetivo assegurar uma proteção rápida (mas temporária) contra um choque imprevisto e violento, conceder algum “fôlego” à indústria nacional, para que esta se possa adaptar a nova situação de mercado, inclusive mediante uma reestruturação apropriada”. Cfr. exemplificou MOTA (2005: 376).

ameaça de prejuízo grave decorrente do aumento em quantidade das importações, em termos absolutos ou em relação à produção nacional, com o intuito de que durante o período de vigência de tais medidas a indústria doméstica se ajuste, aumentando a sua competitividade⁹⁰.

Quanto aos direitos *antidumping*, o artigo VI, n.º 1, do GATT, define *dumping*⁹¹ como sendo a introdução de produtos de um país no comércio de outro país por valor abaixo do normal. No âmbito deste artigo, a prática é condenada se causar ou ameaçar causar prejuízo material a uma indústria estabelecida no território de um país, ou retardar sensivelmente o estabelecimento de uma indústria nacional. E, para neutralizar ou impedir *dumping*, o n.º 2 estabelece que os países poderão cobrar sobre o produto, objeto de um *dumping*, um direito *antidumping* que não exceda a margem de *dumping* relativa a esse produto.

Caso tais condições se verifiquem, cabe às autoridades do país importador a decisão de instituir ou não um direito *antidumping*; ou seja, ele não é obrigado a cobrar esses direitos sobre as importações que causam prejuízo importante, embora seja autorizado⁹²⁻⁹³.

Finalizando, os direitos compensatórios são aplicados às importações que tenham sido subsidiadas para exportação pelo país exportador, e a sua administração é semelhante à das leis *antidumping*⁹⁴.

Podemos concluir este breve esboço do unilateralismo sublinhando que o conjunto de elementos caracterizadores, embora apresentem uma condição provisória, são medidas fortemente discriminatórias e de índole protecionista.

⁹⁰ EUR-Lex – Acesso ao direito da União Europeia (23 de dezembro de 1994).

⁹¹ A prática de *dumping* “consiste em fixar um preço à exportação, por parte do produtor/ exportador por exemplo, menos elevado do que aquele que seria normalmente aplicado, v.g. menos elevado do que aquele pelo qual a mesma mercadoria seria vendida no mercado de produção/ exportação”. CUNHA (1997: 57). Por outro lado, F.F. Martins, baseado em bibliografia, recorda que a prática de *dumping*, na sua acepção corrente, enquanto uma discriminação de preços, segundo um prisma econômico, não configura necessariamente uma atuação desleal. Apenas nas situações de preços predatórios é que temos caracterizada uma prática comercial desleal. Todavia, alerta que as análises demonstram que, na maioria dos casos, tais situações são de difícil verificação” – MARTINS (2019A: 424, n. 6).

⁹² Nesse sentido MOTA (2005: 301).

⁹³ CUNHA (1997: 58) assevera que o referido artigo permite tomar medidas de salvaguarda, sob a forma de tributação *antidumping*, obedecendo as condições já referidas, e desde que o montante do imposto não ultrapasse a margem de *dumping* relativa ao produto em questão (n.º 1 e 2 e a alínea *a*) do n.º 6 do artigo XI, do GATT). A margem de *dumping* identifica-se com o montante em que o valor normal da mercadoria ultrapassa o seu preço de exportação.

⁹⁴ ETHIER (set. 1998: 4).

1.3. O SUBSISTEMA DO REGIONALISMO

Seguindo Luís P. Cunha⁹⁵, ao terceiro subsistema:

“Correspondem os acordos de integração regional que constituíram, por exemplo, a Comunidade Europeia, o CUSFTA, o ANZCERTA, o NAFTA o MERCOSUL, e medidas (de impacto regional), previstas em acordos ou adoptadas unilateralmente, que contemplam a concessão de preferências alfandegárias e que, cada vez mais, tendem a entrar noutros domínios que garantem integração económica entre as partes envolvidas”⁹⁶.

Deixamos para o segundo capítulo desta dissertação as nossas considerações sobre a constituição da Comunidade Europeia e do MERCOSUL. No presente tópico, procuramos abordar outros dois aspectos do regionalismo, elencando em primeiro lugar numa apreciação inicial as possíveis causas que justificam o fenómeno, e identificando, depois, as gerações de estudo do regionalismo, com base em algumas referências à literatura económica e jurídica sobre este fenómeno⁹⁷.

1.3.1 As possíveis causas do regionalismo

Luís P. Cunha⁹⁸ identifica as possíveis causas do regionalismo, classificando o fenómeno em três categorias distintas, a saber: (i) regionalismo concebido como *represália*; (ii) regionalismo *dinâmico*; e (iii) regionalismo *compulsivo*, acrescentando a estas, as negociações longas e incertas, como aquelas que têm caracterizado a última ronda de negociações da OMC, o *Doha Round*.

⁹⁵ CUNHA (2008: 12).

⁹⁶ CUSFTA (*Canada-US Free Trade Area*); ANZCERTA (*The Australia – New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*); e NAFTA (*North American Free Trade Agreement* - agora sucedida pelo USMCA).

⁹⁷ “O conceito de “regionalismo” expressa o número crescente de espaços de integração regional existentes no globo, ocorrido nos últimos anos, e o aprofundamento e alargamento dos já constituídos”. Cfr. CUNHA (2008: 64); seguindo o esquematismo de SANDER (1996: 17).

⁹⁸ CUNHA (*BFD* 2019: 1134-1135).

Além da natureza diplomática, onde os acordos de integração regional (AIR) poderão revelar-se instrumentos de intensificação de relações com determinados países, a constituição de espaços de integração regional (EIR) aumenta a capacidade de integração entre os envolvidos, ganhando poder de atuação na ordem internacional e, também, no caso de surgirem conflitos entre países e/ou EIR, maior capacidade de retaliar, visto que dependerá em grande parte (ao abrigo do processo de consultas e resolução de litígios da OMC) da extensão do mercado interno com que se puder contar. Este é um caso considerado “regionalismo concebido como *represália*”.

Quanto ao regionalismo *dinâmico*, segundo aquele autor, pode ser identificado como aquele que “procura desenvolver processos de integração regional entre economias mais ambiciosos do que aqueles que a OMC pode promover”. Já o regionalismo *compulsivo* “explica sucessivas adesões ou associações a EIR, com a intenção fundamental de assim se lograr um acesso preferencial e/ou seguro a mercados abusivamente protegidos, no presente ou num provável futuro”. O regionalismo *compulsivo* também pode ser entendido como do tipo *safe haven* (“porto seguro”, em livre tradução) que relaciona especificamente ‘pequenas’ e ‘grandes’ economias).

1.3.2 As gerações de estudo do regionalismo

É possível identificar três gerações de estudos do regionalismo. A primeira geração corresponde aos originados a partir de J. Viner⁹⁹, que se concentrou nos efeitos dos acordos

⁹⁹ P. Oslington destaca que VINER (2014: *xxxix*) valorizava os benefícios do livre comércio e, a um nível mais profundo, a ordem econômica liberal. Seu objetivo era perturbar a visão, comum entre economistas e formuladores de políticas, de que uma união aduaneira deve ser um movimento na direção do livre comércio, e uma parte da estratégia de escrever a obra envolvia um modelo simples e informal de criação e desvio de comércio.

preferenciais de comércio¹⁰⁰, sobre a criação de comércio e o desvio de fluxos comerciais¹⁰¹, os quais, como afirma L. P. Cunha¹⁰², são “fundamentais para a determinação dos termos em que cada acordo de integração regional (AIR), independentemente de cada um dos outros, pode perturbar as relações comerciais multilaterais (no âmbito de uma análise estática)”¹⁰³.

De acordo com estes estudos de Viner, é identificada a criação de comércio quando, num dos Estados-Membros do EIR e após a criação deste espaço, se verifica o aumento do seu bem-estar, em virtude do deslocamento do consumo de bens internos produzidos com custos mais elevados para bens mais baratos produzidos por outro Estado-Membro do EIR. Em sentido contrário, o desvio de comércio caracteriza-se como uma perda de bem-estar ocasionada pela substituição de uma fonte produtora mais eficiente por outra menos eficiente, isto é, como bem colocou Luís P. Cunha¹⁰⁴, ocorre uma “reorientação da produção de um bem de um produtor de um dos Estados-Membros que produz a custos mais elevados mas que passa a contar com redução ou isenção de tributação alfandegária no interior do dito espaço”.

A segunda geração de estudos nesta temática desenvolveu várias teorias econômicas para determinar se os acordos preferenciais de comércio eram blocos de construção (*building blocks*) ou de contenção (*stumbling blocks*) da liberalização do comércio multilateral¹⁰⁵.

¹⁰⁰ P. Infante Mota esclarece que “o termo «acordo comercial preferencial» deve ser utilizado para todos os acordos preferenciais recíprocos, isto é, acordos em que a obrigação de liberalizar é imposta ao comércio dos produtos originários de todos os territórios constitutivos a que os mesmos são aplicáveis. Porém, no caso da Organização Mundial do Comércio (OMC), os acordos comerciais preferenciais são conhecidos por acordos comerciais regionais. Acontece que os acordos em questão são concluídos cada vez mais entre países geograficamente não adjacentes, pelo que o termo «regional» tende a perder significado. [...] Seja como for, estes acordos não devem ser confundidos com as preferências comerciais concedidas pelos países ricos, de modo unilateral, aos países em desenvolvimento e que são conhecidas, no léxico da OMC, por arranjos comerciais preferenciais”. MOTA (2014: 2420, n. 4).

¹⁰¹ A análise do desvio e da criação de comércio feita nesta primeira geração segue como ponto de partida dos efeitos econômicos da formação dos blocos, ainda que as críticas e aprofundamentos tenham levado a um estudo dos efeitos em uma perspectiva mais ampla, como é o caso em MANSFIELD & MILNER. Os autores afirmam que, mesmo que um AIR seja um desvio de comércio, ele pode, no entanto, aumentar o bem-estar dos membros, afetando os seus termos de troca e a sua capacidade de realizar economias de escala. Afirmam ainda que a formação de um AIR normalmente melhora os termos de troca dos membros em relação ao resto do mundo, uma vez que o acordo quase sempre tem mais poder de mercado do que qualquer parte constituinte (1999: 593 e ss).

¹⁰² CUNHA (2018: 193).

¹⁰³ Sobre os conceitos de criação e desvio de comércio segundo Viner, ver também BHAGWATI & PANAGARIYA (jan. 1996).

¹⁰⁴ CUNHA (BFD 2019: 1141).

¹⁰⁵ THORSTENSEN (abr. 2011: 98).

Esta separação, embora tenha iniciado na geração passada de estudos, integrou na discussão outros fatores, não necessariamente de cunho econômico¹⁰⁶. É o caso das consequências que resultam do processo de proliferação de acordos de integração regional, denominado por J. Bhagwati *spaghetti bowl*¹⁰⁷⁻¹⁰⁸, em referência ao emaranhado de regulamentações sobrepostas que ameaçaria a transparência e a previsibilidade no comércio internacional, ao mesmo tempo que aumentaria os custos das transações comerciais. E que serão ainda mais agravadas, se esta proliferação se fizer através da constituição de sistemas de acordos do tipo radical¹⁰⁹, também conhecidos como *hub-and-spoke agreements*, expressão introduzida por R. J. Wonnacott, em *Trade and Investment in a Hub-and-spoke System versus a Free Trade Area*, em 1996¹¹⁰.

A expressão *hub-and-spoke* tem como origem a aviação, onde o *hub* seria o aeroporto de base de uma linha aérea e os *spokes*, os aeroportos de destino. Veio ilustrar as crescentes e complexas relações comerciais entre vários países, através de acordos comerciais bilaterais ou plurilaterais ligados a um determinado EIR, constituído por um centro (*hub*) e um ou vários países terceiros da periferia (*spoke*). Enquanto o *hub* tem acesso preferencial ao mercado de todos os *spokes*, o *spoke* apenas tem acesso preferencial ao mercado do *hub* e terá agora de partilhar esse acesso preferencial com concorrentes de outros países ou de outros espaços de integração¹¹¹⁻¹¹².

¹⁰⁶ CAPUCIO (2013: 835-836).

¹⁰⁷ CUNHA (2007: 367) explica que este fenómeno “decorre do facto de as barreiras comerciais, incluindo impostos alfandegários, passarem a variar em função da origem dos produtos importados (já que as trocas comerciais deixam de se basear no princípio da não discriminação). O imposto alfandegário não discriminativo é substituído por vários impostos, função da origem da mercadoria. A menção a um *spaghetti-bowl* traduz essa realidade (um emaranhado de vários impostos ou de outras barreiras comerciais)”.

¹⁰⁸ O termo foi usado pela primeira vez por BHAGWATI (1995). Fato curioso apontado por CUNHA (2007: 367, n. 24) é que a opção pela designação *spaghetti-bowl* surgiu na mente de Bhagwati na sequência de dificuldades sentidas em lidar com um prato de esparguete na presença de um anfitrião italiano.

¹⁰⁹ LLOYD & MACLAREN (jan. 2003: 16-17).

¹¹⁰ WONNACOTT (1996: 62-66).

¹¹¹ CUNHA (2008: 487-488, n. 785) recorda “o início das negociações da NAFTA; quando os Estados Unidos e o México anunciaram a sua intenção de formar uma zona de comércio livre, o Canadá – já associado aos Estados Unidos através de um acordo de comércio livre de 1987 – decidiu juntar-se às negociações. Este país temeu a subalternização que lhe teria cabido como resultado da sua inserção num sistema de acordos regionais de tipo radical, no centro do qual se encontrariam os Estados Unidos, ligados bilateralmente a cada um dos restantes países participantes”.

¹¹² Um outro exemplo é dado por MOTA (2004: 92): “se amanhã o Brasil celebrar acordos de comércio livre quer com os EUA, quer com a Comunidade Europeia (“*spokes*” ou “raios”), os produtos originários do Brasil (o “*hub*” ou “eixo”) gozarão de acesso preferencial quer ao mercado norte-americano, quer ao mercado

Além disso, o extraordinário desenvolvimento do regionalismo, representado pela proliferação do número de acordos de integração regional em vigor¹¹³, na economia global e no “aprofundamento” de uma parte deles, pode explicar a paralisação do subsistema do multilateralismo nas relações comerciais internacionais, especialmente no fracasso e no prolongamento interminável do *Doha Round*.

As matérias de cunho regional “aprofundam” com frequência os compromissos já acordados, ou incluem outros em áreas não abrangidas pelas obrigações da OMC, como é o caso do *WTO+* ou *WTO plus*¹¹⁴ – expressão que faz referência aos acordos que tratam de temas previstos na OMC, visando sobretudo compromissos assumidos que vão além dos negociados e aceitos num plano multilateral; de acordo com B. Hoekman¹¹⁵, é um verdadeiro aprofundamento dos compromissos já assumidos num plano multilateral – e do *WTO-X* ou *WTO-extra*¹¹⁶, expressão que faz referência aos acordos que tratam de temas ainda não disciplinados pelo sistema multilateral, como por exemplo, às normas e condições laborais¹¹⁷.

O *Doha Round* focou-se essencialmente em reduções nas tradicionais barreiras comerciais, pautais e não pautais, ao passo que o mundo dos negócios está mais interessado em outras políticas ou em outros domínios, como são o investimento, a concorrência, a facilitação do comércio (até para apoiar o aprofundamento de casos de internacionalização do processo produtivo) e o comércio eletrônico¹¹⁸.

comunitário. Em contrapartida, os produtos originários dos EUA e da Comunidade Européia só terão direito a tratamento preferencial no acesso ao mercado brasileiro”.

¹¹³ Sobre a evolução dos acordos de integração regional (1948-2020) e a evolução dos acordos de integração regional (1948-2020), participação por região, ver OMC. [Regional Trade Agreements Database], Disponível em <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>. Acesso em: 9 mar. 2020.

¹¹⁴ Exemplos de áreas frequentemente associadas à categoria *WTO+* ou *WTO plus*: direitos *antidumping*, direitos compensatórios, medidas de salvaguarda, medidas sanitárias e fitossanitárias, direito da propriedade intelectual, entre outros.

¹¹⁵ HOEKMAN (2014: 49).

¹¹⁶ Exemplos de áreas frequentemente associadas à categoria *WTO-X* ou *WTO-extra*: *standards* ambientais, proteção de dados, proteção do consumidor, medidas de cooperação cultural, educação, saúde, direitos humanos, padrões laborais, referentes à imigração ilegal, referentes à agricultura, entre outras.

¹¹⁷ Thorstensen *et al.* atribuem o termo OMC *intra* para as regras já incluídas na OMC, OMC *plus* para outras mais profundas que as regras da OMC e, para algumas fora do âmbito da OMC, o termo OMC *extra*. THORSTENSEN *et al.* (2013: 84).

¹¹⁸ Luís P. Cunha observa que a falência das negociações do *Doha Round* não se dá sem consequências, e significará bem mais do que a simples estagnação do multilateralismo, com a vigência dos acordos do *Uruguay Round* a prolongarem-se por um período indefinido, sem rivais no presente ou no horizonte. Ao invés, as

A terceira geração de estudos, segundo C. Capucio¹¹⁹, concentra-se no aspecto concreto e real da temática, propondo análises específicas aos principais AIR existentes, exames sobre a compatibilidade de regras determinadas com a normativa multilateral e mecanismos concretos de multilateralização das regras regionais¹²⁰.

No mesmo sentido, V. Thorstensen *et al.*¹²¹ asseveram que a atual geração de estudos parte das abordagens já apresentadas, mas foca o mundo real analisando cada um dos AIR existentes, examinando as suas características e identificando quais regras provêm da OMC e quais vão além, para então realizar uma análise da compatibilidade destas regras com os seus princípios e de como as novas regras poderiam ser multilateralizadas.

Luís P. Cunha (2019)¹²², por sua vez, destaca que a terceira geração de estudos engloba a literatura jurídica e jurídico-econômica, e que nesses domínios, para além da velhíssima questão da compatibilidade dos AIR com o artigo 24.º do GATT¹²³, as preocupações, no plano regional, se voltaram para diversas manifestações de integração profunda, que o autor define como “harmonização internacional de legislações, não se quedando por eventuais ‘unilateralismos’ legislativos não discriminativos”, entre as partes dos diversos AIR. Destaca ainda que “estes exercícios de integração profunda em âmbito regional têm algum paralelo em acordos comerciais multilaterais (acordos da OMC), mas não se limitam, inocuamente, ao que nesses acordos se determina”.

implicações já se traduzem e continuarão a traduzir-se num desvio para os acordos de integração regional (e, possivelmente, para os acordos plurilaterais e para o unilateralismo). CUNHA (2014: 1296).

Em um estudo mais recente, o mesmo autor assinala que o *Doha Round* não trouxe apenas fracassos, numa pequena medida. Destaca a conclusão do acordo para a facilitação do comércio, na Conferência Ministerial de Bali, em 2013. Contudo, alerta que “é actualmente um puro devaneio terminar o *Doha Round* ou/e conceber o lançamento de um novo *round*”. CUNHA (BCE 2019:14).

¹¹⁹ CAPUCIO (2013: 838).

¹²⁰ A autora, fazendo referência a Richard Baldwin, “Multilateralizing regionalism: Spaguetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade”. *The World Economy* 29/11 (2006) 1451-1518, assevera que, uma vez ultrapassada a tradicional oposição “regionalismo *versus* multilateralismo”, existe a necessidade de implementação de um novo paradigma de “regionalismo multilateralizante”, cuja agilidade na harmonização de regras e obtenção de resultados compartilhados pelos Estados-Membros seja capaz de fortalecer e aprofundar a liberalização multilateral do comércio. Destaca, com o estudo, que uma parte dos teóricos se perdeu na discussão do dualismo entre os blocos regionais e a OMC. CAPUCIO (2013: 841).

¹²¹ THORSTENSEN *et al.* (2013: 84).

¹²² CUNHA (BFD 2019: 1133-1134).

¹²³ Como já referimos no tópico 1.1.2.

1.4. O SUBSISTEMA DA INTEGRAÇÃO PROFUNDA

O quarto subsistema, de acordo com Luís P. Cunha¹²⁴, compreende aqueles acordos ou compromissos que vão surgindo e que dizem respeito às matérias tradicionalmente tratadas nas ordens jurídicas nacionais, mas que produzem também efeitos no comércio internacional. São acordos ou compromissos bilaterais, plurilaterais e multilaterais¹²⁵, promovidos por preocupações reais que, em comum, contêm tópicos que não se integram facilmente no quadro das disciplinas tradicionais do GATT. Como exemplo, o autor destaca a legislação de defesa da concorrência, relacionada com a proteção ao investimento ou à propriedade intelectual, com o direito dos trabalhadores, ou com a proteção do ambiente, ou ainda com sistemas nacionais de distribuição ou obstáculos estruturais.

A fim de determinar um conceito como o da integração profunda, é necessário, por vezes, estabelecer distinção entre *shallow integration* (integração superficial), que seria a redução ou a eliminação de barreiras fronteiriças ao comércio¹²⁶, e a *deep integration* (integração profunda), onde se incluirão os acordos que ultrapassam questões tradicionais de acesso aos mercados, e que envolvem áreas como investimento ou política de correspondência e harmonização de regulamentações de produtos¹²⁷.

A integração superficial, que tem como base a proibição de formas possíveis de discriminação, deixa aos Estados, em larga medida, a faculdade de adotarem os critérios que bem entendam, desde que o façam respeitando certas regras assumidas multilateralmente. Esta forma de integração contrasta com a da integração profunda – que pode ser vista como sequência daquela.

¹²⁴ CUNHA (2008: 12-13).

¹²⁵ Pelos números 2 e 3 do artigo II (do Acordo que institui a OMC), percebemos a diferença entre os acordos multilaterais e plurilaterais. Os acordos multilaterais (listados nos Anexos 1, 2 e 3) obrigam todos os Estados-Membros, enquanto os plurilaterais (listados no Anexo 4) somente obrigam aqueles países que os aceitarem expressamente (n.º 2: “Os acordos e instrumentos jurídicos conexos incluídos nos anexos 1, 2 e 3, adiante designados «acordos comerciais multilaterais», fazem parte integrante do presente acordo e são vinculativos para todos os membros.” e o n.º 3: “Os acordos e instrumentos jurídicos conexos incluídos no anexo 4, adiante designados «acordos comerciais plurilaterais», fazem igualmente parte do presente acordo para os membros que os tenham aceite, sendo vinculativos para esses membros. Os acordos comerciais plurilaterais não criam obrigações nem direitos para os membros que não os tenham aceite”. EUR-Lex – Acesso ao direito da União Europeia (23 de dezembro de 1994).

¹²⁶ HOEKMAN & MATTOO & ENGLISH (2002: 602).

¹²⁷ RUTA (2017: 178).

Luís P. Cunha ¹²⁸ identifica a integração profunda com a convergência ou harmonização internacional de legislações e, também, com uma extensão do objeto dos acordos internacionais que geram integração econômica, ultrapassando, por conseguinte, a chamada integração “superficial” ou “fraca”, com fulcro no respeito pelo princípio da não discriminação ¹²⁹.

Nas últimas décadas, as mudanças nos padrões de produção e de consumo alteraram o modo pelo qual é regulado o comércio internacional, refletindo-se nas estratégias empreendidas pelos países no âmbito dos acordos de integração preferencial. Neste sentido, acompanhando V. Thorstensen *et al.* ¹³⁰, a realidade das cadeias globais de valor trouxe nova dinâmica às relações das empresas, onde se trata, já não de regular a troca de mercadorias entre duas empresas sediadas em países diferentes, mas de coordenar tarefas produtivas, incluindo concepção, confecção, transporte e comercialização, em longa cadeia de produção.

Esta fragmentação internacional da produção caracteriza, de acordo com P. Infante Mota ¹³¹, a transferência de uma parte da produção de alguns bens e serviços para outros países, criando uma relação entre os processos de produção nos vários países, em que cada um se especializa em uma etapa particular da sequência de produção do bem ¹³².

V. Thorstensen & F. Kotzias ¹³³ notam que a literatura especializada trata a questão a partir de várias perspectivas, destacando-se expressões como “política comercial pós-moderna” ¹³⁴ e “agenda comercial regulatória” ¹³⁵, que se referem às mudanças nas regras de integração que deixaram para trás os compromissos negativos, baseados na adoção e no

¹²⁸ CUNHA (2009: 18).

¹²⁹ Para mais desenvolvimentos, CUNHA (2008: 509 ss).

¹³⁰ THORSTENSEN *et al.* (2013: 84-85).

¹³¹ MOTA (2016: 378).

¹³² Segundo MOTA (2016: 379-380) argumenta, “com a conseqüente redução dos custos de produção, a fragmentação do processo de produção aumenta o bem-estar do mundo porque aumenta sistematicamente o que ele pode fazer com os recursos à sua disposição”. [...] “Quanto maiores forem os custos de comercializar, menores as possibilidades de existência de cadeias globais de valor de fornecimento, de dividir a produção entre diferentes países. Basicamente, o aumento dos fluxos comerciais associado às cadeias globais de valor amplifica a essencialidade da normalização internacional”.

¹³³ THORSTENSEN & KOTZIAS (2015: 23).

¹³⁴ DYAMOND & HART (2000).

¹³⁵ DE BIÈVRE (2006).

cumprimento de políticas, práticas e procedimentos específicos de regulação a nível internacional¹³⁶.

Como resposta ao desafio da busca de coerência e convergência regulatórias, em atenção às mudanças que o regionalismo do século XXI impõe, a OCDE passou a desempenhar papel de destaque e, desde o início da década de 1990, começou a dedicar-se à temática regulatória¹³⁷.

Entre os estudos de referência propostos pela OCDE, destaca-se o de S. H. Jacobs¹³⁸, onde o autor apresenta quatro modelos de regulação internacional. O primeiro, sobre regulação negociada, pretende o estabelecimento de um sistema regulatório comum. O segundo, centrado na regulação cooperativa, pretende o intercâmbio de informações e a cooperação de agendas e regras. O terceiro trata da regulação delegada, cujo controle é delegado num determinado agente, geralmente supranacional. Por fim, o quarto modelo de regulação internacional pretende, por meio de órgãos internacionais privados, estabelecer certificações internacionais, os chamados *standards* (padrões)¹³⁹ privados internacionais.

Para levar a cabo esses modelos, são supletivamente apresentadas estratégias de ação de diferentes intensidades, nomeadamente, a da harmonização e sistematização, que implicam a adoção de uma mesma regulação para todos os envolvidos, suprimindo a autonomia regulatória nacional; a do reconhecimento mútuo, que se concentra na escolha de

¹³⁶ BALDWIN (2014: 6) define e ilustra o desenvolvimento do regionalismo dos séculos XX e XXI. O primeiro, focado na supressão de barreiras aduaneiras e caracterizado pela comercialização de mercadorias “produzidas aqui, vendidas lá”. O segundo envolve o comércio do século XX, mais os complexos fluxos transfronteiriços relacionados com as redes de produção internacionais. Inclui o comércio de bens intermediários, serviços, ideias, *know-how*, capital e pessoas. Portanto, no comércio do século XXI, o processo de produção passa a ser operado de maneira descentralizada, podendo ser abrangido pela definição “produzido em todos os lugares e vendido aqui”.

¹³⁷ THORSTENSEN & KOTZIAS (2015: 23) destacam que “as primeiras iniciativas foram voltadas à criação de grupos de trabalhos – o *Ad Hoc Multidisciplinary Group on Regulatory Reform* e o *Regulatory Management and Reform Group* – que focavam a análise dos impactos provocados pela disfunção das diversas regulações. Diante da importância do tema e por incentivo dos Estados-Membros, foi criado, em 2009, o *Regulatory Policy Committee* como órgão permanente. Os trabalhos aprofundaram-se e, em 2012, foi publicada a *Recommendation of the OECD council on regulatory policy and governance*, enfocando a questão da convergência regulatória por meio de princípios norteadores de boas práticas, os *regulatory guidelines*”.

¹³⁸ JACOBS (1994: 39-42).

¹³⁹ MIRANDA (2019: 585-589) define *standard* (padrão) como “um documento que fornece diretrizes, características, requisitos ou especificações para garantir que produtos, processos, serviços e materiais sejam adequados ao seu objetivo”. E esclarece que “os padrões podem ser estabelecidos por entidades públicas ou privadas. Os padrões privados diferem dos padrões públicos, uma vez que são elaborados, não pelas entidades governamentais, mas por entidades não governamentais, sejam elas empresas privadas ou organismos não governamentais”.

objetivos comuns, baseando-se na reciprocidade, ainda que ocorra diversidade regulatória; e a da cooperação, que é um mecanismo voltado para a redução progressiva das diferenças regulatórias de forma voluntária e negociada¹⁴⁰.

Thorstensen & Kotzias¹⁴¹ esclarecem que a cooperação regulatória pode ser realizada por meio de duas dimensões: uma horizontal – coerência regulatória, entendida como horizontal porque trabalha apenas a noção de “compatibilidade” entre diferentes jurisdições, em que atores políticos de diferentes Estados se engajam em busca de soluções comuns, visando a minimização de incompatibilidades ou incongruências que obstruam ou dificultem a sua interação, como por exemplo o fluxo de comércio; e outra vertical – convergência regulatória, que representa o eixo vertical da cooperação regulatória, visto que implica um maior grau de aproximação e comprometimento entre Estados, estabelecendo um processo para a uniformização entre as suas regulações, ou seja, a adoção de uma regulação comum para todos os envolvidos.

Todavia, Luís P. Cunha¹⁴² destaca que a técnica de cooperação regulatória se mantém nos domínios da integração superficial, e que não tem de haver convergência, nem de regulações nem de preferências regulatórias. Já a técnica da convergência regulatória, nos casos de reconhecimento mútuo e de harmonização, e de convergência dos aspectos substanciais da regulação, é de integração profunda.

A inserção de cooperação regulatória em acordos de integração regional coloca questões importantes, que se relacionam com os países que ficam de fora ou não têm poder negocial, principalmente se forem países em via de desenvolvimento. Existe a ameaça dos efeitos de desvio de comércio e de investimento em benefício dos membros do espaço de EIR e em detrimento de países terceiros¹⁴³.

Luís P. Cunha¹⁴⁴ analisa a questão dos acordos que determinam uma convergência regulatória pelas vias do reconhecimento mútuo e do reconhecimento de equivalências entre membros do espaço de integração regional, e alerta que tais acordos podem discriminar a produção externa por via distinta da tributação alfandegária, podendo os mesmos criar

¹⁴⁰ A este propósito, CUNHA (2018: 203-210).

¹⁴¹ THORSTENSEN & KOTZIAS (2015: 25).

¹⁴² CUNHA (2019A: 541-544).

¹⁴³ CUNHA (2019A: 546-547).

¹⁴⁴ CUNHA (2019A: 546).

também incentivos para que as empresas se venham a localizar nesse espaço, ou a abastecerem-se de outras do mesmo espaço, em detrimento de empresas externas, por exemplo, para a produção de intermediários.

Por seu lado, mas também considerando que a facilidade de mobilidade do capital poderá mudar de lugar, caso sejam identificadas novas vantagens locacionais, L. B. V. Pereira¹⁴⁵ destaca que os países com menor grau de desenvolvimento, através das cadeias globais de valor poderiam passar a ser exportadores de manufaturas sem terem de percorrer todas as etapas de um processo de industrialização.

1.5. NOTAS SOBRE OS MEGA-ACORDOS

Os mega-acordos podem ser traduzidos como parcerias de integração profunda entre países ou regiões, com uma grande participação do comércio mundial e do investimento direto estrangeiro (IDE), em que duas ou mais partes estão em posição de liderança ou servem como *hubs* (eixo, ponto central) em cadeias globais de valor (v.g., os EUA, a UE, o Japão, a China)¹⁴⁶.

Os mega-acordos de integração regional destacam-se pela circunstância de aproximarem países e/ou economias de grandes dimensões, ainda que geograficamente afastados. Como exemplos bem-sucedidos desta tendência, Luís P. Cunha¹⁴⁷ sublinha a *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership* (CPTPP)¹⁴⁸, assinada em 2018, em substituição da *Trans-Pacific Partnership* (TPP), na ausência dos Estados Unidos, bem como o *EU – Canada Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA)¹⁴⁹.

¹⁴⁵ PEREIRA (2014: 28).

¹⁴⁶ MELÉNDEZ-ORTIZ (2014: 13).

¹⁴⁷ CUNHA (2019A: 1139).

¹⁴⁸ Também conhecido como TPP11 ou TPP-11, é um acordo comercial entre Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru, Cingapura e Vietnã. Evoluiu a partir do *Trans-Pacific Partnership* (TPP), que nunca entrou em vigor devido à saída dos Estados Unidos.

¹⁴⁹ “O Acordo Económico e Comercial Global entre a UE e o Canadá (CETA) entrou em vigor a título provisório em 21 de setembro de 2017. A sua aplicação provisória segue-se à sua aprovação pelos Estados-Membros da UE, expressa no Conselho, e pelo Parlamento Europeu. O acordo só entrará em vigor de forma definitiva e completa quando todos os Estados-Membros da UE o tiverem ratificado.” EUR-Lex – Acesso ao direito da União Europeia, *Acordo comercial UE-Canadá (CETA) entra em vigor*.

Outro ponto relevante dos mega-acordos prende-se ainda com outras dimensões, como a geopolítica, na intenção de claramente delimitar áreas de influência ou aproximações estratégicas. Com esta característica, temos como exemplos os anteriores esforços dos Estados Unidos na negociação dos acordos TPP, com a região da Ásia-Pacífico, e a *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) com a UE¹⁵⁰.

Nestes últimos exemplos, um marcado pelo infortúnio e o outro pela suspensão das negociações por um período indeterminado de tempo, os Estados Unidos e o Japão pretendiam com a TPP conter a crescente influência econômica da China na região do Pacífico, e mesmo em outras regiões, ao passo que os Estados Unidos e a União Europeia pretendiam com a TTIP criar crescimento econômico e reforçar o bloco Ocidental para conterem o crescente poder da China e os desafios reguladores colocados pela expansão chinesa no mercado mundial¹⁵¹.

Mais do que a redução de tarifas, segundo Thorstensen & Ferraz¹⁵², os mega-acordos visam definir uma nova estrutura e modalidades para todos os tipos de barreiras não-tarifárias ao comércio, juntamente com novas regras para questões importantes relacionadas com o comércio, tais como investimento, concorrência e outras preocupações com o meio ambiente, clima, trabalho, escassez de alimentos, bem-estar animal, padrões privados como resultado de uma crescente pressão do consumidor.

À medida que os mega-acordos forem concluídos, promoverão uma profunda integração econômica dentro dos seus membros, o que deverá resultar na eliminação de várias barreiras comerciais, harmonização ou equivalência regulatória e criação de cadeias de valor regionais. Os inúmeros benefícios desta profunda integração incluem um aumento das oportunidades de negócios no comércio de bens, serviços, investimento entre parceiros, e competitividade dos países. Entretanto, afetará negativamente os parceiros comerciais que não participem deste processo de integração regional. Quando forem consideradas barreiras tarifárias e não-tarifárias, os efeitos negativos serão significativos, não apenas em termos de crescimento, mas também em termos de balança comercial¹⁵³.

¹⁵⁰ MOTA (2016: 385); e CUNHA (BFD 2019: 1139).

¹⁵¹ MOTA (2016: 385).

¹⁵² THORSTENSEN & FERRAZ (2015: 2).

¹⁵³ THORSTENSEN & FERRAZ (2015: 11).

Para finalizar estas notas sobre os mega-acordos, acompanhando Thorstensen & Ferraz¹⁵⁴, destacamos quatro desafios significativos enfrentados atualmente pelo comércio internacional:

- (i) um sério impasse para concluir o último *round* de negociações multilaterais da OMC, o *Doha Round*;
- (ii) a fragmentação das regras comerciais em consequência da multiplicação de acordos preferenciais e mega-acordos;
- (iii) a chegada de um novo modelo de produção e comércio global liderado por cadeias de valor globais que está ameaçando a antiga ordem comercial¹⁵⁵;
- (iv) A imposição de novos conjuntos de regulamentações por órgãos privados comandados por multilaterais para apoiar cadeias de valor globais e organizações não-governamentais para refletir as preocupações dos consumidores do Norte com base em sua atitude preventiva sobre a sustentabilidade dos produtos fabricados no mundo.

¹⁵⁴ THORSTENSEN & FERRAZ (2015: 1).

¹⁵⁵ Sobre a crescente integração do mercado mundial e a desintegração do processo de produção, MOTA (2016: 377-378) menciona em seu artigo o exemplo do fabrico da boneca Barbie. “Ela é desenhada na sede da Mattel na Califórnia, o petróleo é refinado em etileno no Taipé Chinês e transformado no plástico usado para produzir o corpo da boneca, o cabelo em *nylon* é manufacturado no Japão, a roupa de algodão tem origem chinesa, os modelos para a boneca são feitos nos Estados Unidos, assim como os pigmentos de tinta utilizados para decorá-la e o cartão usado como embalagem, a montagem tem lugar na Indonésia e Malásia e, finalmente, a qualidade das bonecas é testada na Califórnia”.

2. A INTEGRAÇÃO REGIONAL E O DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS E ECONÔMICAS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A AMÉRICA LATINA

2.1. A INTEGRAÇÃO REGIONAL

2.1.1 Enquadramento terminológico acerca da integração regional

Cabe distinguir, inicialmente, entre regionalização e regionalismo, com base em algumas teorias de integração regional das relações internacionais.

Na primeira hipótese, de acordo com Luís P. Cunha¹⁵⁶, existe um processo de integração e aproximação entre as economias relacionado com o nível de produção e numa concentração do comércio externo, de cada país abrangido, nos seus vizinhos próximos¹⁵⁷.

Já o regionalismo refere-se ao processo pelo qual um determinado grupo de países, geralmente na mesma região geográfica, concorda em cooperar e dividir responsabilidades com o propósito de alcançar objetivos em comum. Os Estados escolhem participar em acordos regionais quando os ganhos decorrentes desses acordos superam os custos inerentes à interação. Nesta hipótese, pressupõe-se a integração de qualquer natureza entre unidades autônomas de uma mesma região, em especial no âmbito das relações econômicas¹⁵⁸.

Todavia, como já verificado no primeiro capítulo, atualmente as políticas preferenciais de comércio estão se sobrepondo às políticas de proximidade, razão pela qual também se faz necessário entender o conceito de integração econômica e, ainda, distingui-lo de outros relativamente próximos, como o conceito de cooperação econômica¹⁵⁹.

¹⁵⁶ CUNHA (2008: 285).

¹⁵⁷ CUNHA (2008: 285, n. 488) baseia-se em documento da OCDE de 1995, no qual “entende-se que o conceito de “regionalização” significa uma tendência para a expansão mais rápida das “trocas econômicas” no interior de uma região, em comparação com as “trocas econômicas” entre essa região e o resto do mundo (comparam-se então as taxas de crescimento dessas mesmas “trocas económicas”)”.

¹⁵⁸ Em sentido convergente BALAAM & VESETH (2014); e BIRLE (2018: 247-268).

¹⁵⁹ “Ao contrário do que geralmente se pensa, o fenômeno da integração econômica não é recente. Por exemplo, o Acto de União de 1703, celebrado entre a Inglaterra e a Escócia, estabeleceu, não só uma união política, como também uma união econômica”. MOTA (2004: 90, n. 3).

O conceito de integração, segundo U. Celli Junior,¹⁶⁰ sempre foi dinâmico e relacionado com um determinado contexto, político, econômico e social. Além disso, a complexidade do mesmo “deriva do fato de que não pode ser visto exclusivamente sob o prisma econômico ou jurídico. A integração é também fenômeno político, pois seu nível de aprofundamento depende da vontade política dos Estados que resolve se aproximar”. No entanto, nota o autor que, “apesar de ser um fenômeno complexo, abrangente e caracterizado por uma variedade de tipos de conceitos, tem sido predominantemente a visão da integração em sua vertente econômica, a que acaba, no limite, por definir o contorno institucional do bloco”¹⁶¹.

D. N. Balaam & M. Veseth¹⁶² descrevem a integração econômica como o processo pelo qual um grupo de Estados concorda em reduzir as medidas protecionistas, expondo assim as suas indústrias a produtores mais competitivos, com o objetivo de criar um sistema de mercados maior e mais estreitamente conectado. E. R. Medeiros¹⁶³ complementa, pontuando que este processo consiste na supressão de obstáculos aos deslocamentos de mercadorias, pessoas e capitais, de que resulta uma atuação alargada da oferta e da procura em um novo espaço físico e econômico do somatório dos países integrados. Cabe ainda destacar que é através desse processo que um mercado doméstico se insere no mercado da área global integrado economicamente.

Na cooperação econômica, consoante a relação que os países mantêm entre si, segundo A. I. P. Cabral¹⁶⁴ subsistem pelo menos dois modelos diferentes, a saber: (i) o Modelo Societário ou de Cooperação, que se refere à cooperação de soberanias nacionais, como é o caso do MERCOSUL, visando os interesses de cada Estado-Membro, em detrimento dos interesses comuns. Neste caso, não há nenhum poder superior aos países, para além de uma “relação horizontal de cooperação de soberanias”; e (ii) o Modelo Comunitário, munido de bases com estrutura vertical, impondo limites à soberania dos

¹⁶⁰ CELLI JUNIOR (2007: 19-20).

¹⁶¹ “Enquanto a ordem econômica internacional esteve polarizada entre o sistema liberal de economia de mercado do tipo americano e o sistema socialista de economia planificada da ex-União Soviética, os conceitos de integração econômica e seus objetivos também variavam em consequência desses sistemas”. CELLI JUNIOR (2007: 20).

¹⁶² BALAAM & VESETH (2014: 543).

¹⁶³ MEDEIROS (2008: 29).

¹⁶⁴ CABRAL (2013: 10757-10758).

Estados-Membros, que assegurará o poder de integração, dando substância ao poder comunitário, ou poder supranacional, como no caso da União Europeia.

U. Celli Junior¹⁶⁵ destaca que é o grau de aprofundamento que permite distinguir entre integração e cooperação. Se por um lado um bloco regional de integração possui objetivos ambiciosos que envolvem “a unificação, a uniformização e a harmonização de políticas comerciais, econômicas e monetárias com delegação de parcelas significativas de soberania para instituições de caráter supranacionais”, por outro, “um bloco regional de cooperação tem metas mais modestas, cuja implantação não requer a abdicação por parte dos Estados de grandes parcelas de soberania”.

Há, contudo, uma linha tênue entre os conceitos de integração econômica e cooperação econômica. *Grosso modo*, enquanto a cooperação tem uma natureza eminentemente econômico-social, a integração vai além, apresentando uma índole político-econômica¹⁶⁶.

De acordo com Bela Balassa¹⁶⁷, a cooperação abrangeria diversas ações dirigidas com o propósito de harmonizar políticas econômicas e diminuir a discriminação entre os Estados. Já o processo de integração econômica encerraria medidas destinadas a abolir algumas formas de discriminação. Desta forma, os acordos internacionais de políticas de comércio pertenceriam à área da cooperação internacional, ao passo que a abolição de restrições de intercâmbio seria um ato de integração econômica.

Para finalizar, podemos dizer que a integração econômica possui os pressupostos da cooperação, mas sem que a cooperação signifique necessariamente uma integração.

2.1.2 Os níveis de integração regional

No que se refere ao grau de aprofundamento das integrações, existem diversos níveis entre países, relacionados por uma tendência evolutiva cujo objetivo é a eliminação gradual de fronteiras e barreiras ao comércio entre países. Tais modalidades de acordos regionais

¹⁶⁵ CELLI JUNIOR (2007: 19).

¹⁶⁶ CABRAL (2013: 10757).

¹⁶⁷ “À procura de uma teoria de integração econômica”. In: S. Miguel WIONCZEK (org.). *Integração Econômica da América Latina*. Rio de Janeiro: Edições de O Cruzeiro, 1966. p. 4, *apud* CELLI JUNIOR (2007: 22).

observam determinados estágios, em grau crescente de integração econômica e política, equivalente ao nível de não discriminação alcançado entre as unidades econômicas que as compõem, com o objetivo do desenvolvimento econômico e da expansão do comércio frente ao resto do mundo. Destacam-se as seguintes etapas: (i) Zona de comércio livre¹⁶⁸; (ii) União aduaneira¹⁶⁹; (iii) Mercado interno único; (iv) Mercado comum; (v) União econômica e monetária¹⁷⁰; e (vi) Integração econômica total.

O conceito de zona de comércio livre (ZCL), ou zona de livre comércio, encontra-se no n.º 8 do art. XXIV do GATT, que a identifica como um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros, entre os quais os direitos aduaneiros e outras regulamentações restritivas são eliminados para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre troca.

Nas ZCL, os Estados-Membros convencionam uma área geográfica, que nem sempre corresponde aos limites territoriais e políticos de cada país, para a livre circulação de mercadorias, sem barreiras ou restrições quantitativas ou aduaneiras, desde que elas sejam produzidas internamente, e onde conservam total liberdade nas relações com países terceiros. Contudo, a fim de evitarem que qualquer benefício tarifário seja indevidamente apropriado por países terceiros, os Estados-Membros devem observar as chamadas “regras de origem”¹⁷¹, conforme o Acordo sobre Regras de Origem da OMC, vigente desde 1995. Em outras palavras, para que os produtos possam circular independentemente do pagamento de tarifas de importação, deverá ficar comprovado, através desse regime de origem, que a maior parte da mão de obra e das matérias-primas provêm efetivamente de um dos países de livre comércio¹⁷².

¹⁶⁸ Como exemplos de blocos econômicos que optaram por essa modalidade de integração, figuram o EFTA (*European Free Trade Association*) e o NAFTA (*North American Free Trade Agreement* - agora sucedida pelo USMCA). ACCIOLY (2010: 25).

¹⁶⁹ “A primeira união aduaneira que se tem notícia – o *Zollverein*, que, em alemão significa união aduaneira (*zoll* – aduana – *verein* – união) -, nasceu na Alemanha, no século XIX – de 1834 até 1870 -, e incluía dezoito Estados alemães”. ACCIOLY (2010: 25).

¹⁷⁰ “Único exemplo conhecido desse tipo de espaço de integração é a União Econômica Europeia”. CABRAL (2013: 10781).

¹⁷¹ “A necessidade de certificação da origem dos produtos é também uma característica desta forma de integração, tendo em vista evitar a deflexão de comércio, isto é, que um país-membro possa obter ganhos com a venda de produtos que importou do exterior, utilizando uma taxa mais reduzida do que aquela que os restantes parceiros utilizam na importação de tais produtos da mesma origem”. PINTO (2004: 8-9).

¹⁷² Nesse sentido, ACCIOLY (2010: 24-25); e CABRAL (2013: 10760-10763).

Em relação à união aduaneira, que também encontra definição no n.º 8 do art. XXIV do GATT¹⁷³, esta atinge um grau a mais em relação à ZCL, ao abranger a livre circulação de bens, quer provenham dos países que dela fazem parte, quer sejam importados de países terceiros, após o seu devido desembaraço aduaneiro, onde ocorre a adoção da Tarifa Externa Comum (TEC), também conhecida como Pauta Aduaneira Comum (PAC), para a importação de bens produzidos fora do bloco econômico. Nesta modalidade, os Estados-Membros atuam como um único organismo para todas as negociações comerciais externas¹⁷⁴.

Vale registrar que a adesão ao regime de união aduaneira e a utilização da TEC também geram outras consequências aos países integrantes, como a adoção de um sistema de nomenclaturas, de regras de aplicação e repartição das receitas aduaneiras.

Em síntese, relativamente às formas ou tipos de integração regional que acabamos de referir, no GATT reconhece-se, nos termos do n.º 4 e do n.º 5 do artigo XXIV, que pode ser útil criar entidades sob a forma de uma união aduaneira ou de uma ZCL, e o próprio artigo, no n.º 8, traz a definição. Em linhas gerais, de acordo com Luís P. Cunha¹⁷⁵, a diferença fundamental está no alcance da unificação: “se a unificação assume relevância interna e externa (internamente, através da eliminação de impostos alfandegários e das regulações comerciais restritivas entre os territórios unidos; externamente, prevendo a institucionalização comum de uma pauta alfandegária e das restantes regulamentações comerciais) está-se perante uma união aduaneira, se a unificação assume apenas relevância interna, está-se perante uma zona de comércio livre.”¹⁷⁶

Como já referimos precedentemente, o princípio da nação mais favorecida é o princípio basilar para o sistema comercial multilateral, visto que consubstancia a obrigação

¹⁷³ É importante também observar o previsto no n.º 5 do referido artigo, pois determina que os novos direitos aduaneiros adotados não se revistam de um caráter mais restritivo do que aqueles existentes antes da formação do bloco.

¹⁷⁴ Nesse sentido, ACCIOLY (2010: 26-28); e APPELYARD & FIELD JUNIOR (2013: 395-423).

¹⁷⁵ CUNHA (2008: 69-70).

¹⁷⁶ Em CUNHA (2007: 368) podemos perceber a importância de fazer a distinção entre união aduaneira e ZCL. Sobre a questão da proliferação de acordos de integração regional e das sobreposições entre esses acordos (no que tange às economias participantes), por exemplo, o problema faz-se sentir no que respeita às ZCL, porque no que se refere às uniões aduaneiras o problema naturalmente não se coloca, pelo menos não nos mesmos termos. Segundo o autor, “não podem existir uniões aduaneiras sobrepostas” (já podemos, no entanto, ter uma união aduaneira a desenvolver uma política comercial (comum) face a Estados terceiros, pela via da celebração de ACL, com problemas similares). Sobre a importância da distinção entre uniões aduaneiras e ZCL, ver também KRUEGER (1997: 9-23).

de estender aos demais membros concessões acordadas separadamente, desestimulando a discriminação e direcionando-os para as negociações em vias multilaterais. Entretanto, a formação dos AIR é uma exceção prevista no artigo XXIV do GATT, que encontra correspondência no artigo V do GATS¹⁷⁷, e refere-se à aplicação territorial, ao tráfico fronteiriço, uniões aduaneiras e zonas de livre troca.

Não obstante, é amplamente aceito que o artigo XXIV do GATT carece de clareza. Nesse sentido, foram empreendidas várias tentativas no sentido de o clarificar e, embora tenha sido alcançado um “Entendimento” sobre a sua interpretação¹⁷⁸, uma vez que a redação do artigo permanece a mesma desde 1947, ainda restam dúvidas¹⁷⁹⁻¹⁸⁰.

Em relação ao mercado interno único e ao mercado comum, o primeiro consiste em uma fase intermediária entre a união aduaneira e o segundo. O mercado interno único¹⁸¹ é caracterizado pela eliminação não só das barreiras alfandegárias ao comércio, como também das barreiras não pautais, tais como as barreiras técnicas e fiscais, as barreiras físicas que se podem manter com a travessia das fronteiras. Já em relação ao mercado comum¹⁸², seguindo Luís P. Cunha¹⁸³, há a liberdade de circulação¹⁸⁴ dos fatores de produção, especificamente do trabalho e do capital e, em uma fase de ainda maior integração, pode-se assistir a uma crescente harmonização de políticas ou ao seguimento crescente de políticas comuns

¹⁷⁷ CAPUCIO (2013: 838).

¹⁷⁸ WORLD TRADE ORGANIZATION, *Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*.

¹⁷⁹ Nesse sentido LEAL-ARCAS (fev. 2011: 604); e CAPUCIO (2013: 839).

¹⁸⁰ Que muitas vezes são complementadas pela jurisprudência da OMC relativa ao artigo. Ver: WORLD TRADE ORGANIZATION, *Analytical Index - GATT 1994 – Article XXIV (Jurisprudence)*.

¹⁸¹ “O conceito de Mercado Interno” surgiu por conta do Acto Único Europeu, assinado pelos doze Estados-Membros em 28 de fevereiro de 1986. Tratava-se da primeira revisão substancial dos tratados de Paris e de Roma”. CABRAL (2013: 10774).

¹⁸² “O mercado comum teve origem no processo integracionista da então Comunidade Econômica Europeia, iniciado com o Tratado de Roma, de 25 de março de 1957, consolidando-se somente quatro décadas depois – em 1.º de janeiro de 1993 –, mas com a garantia e a segurança de que os Estados que hoje constituem formam um corpo único, ainda que cada um deles preserve suas raízes históricas, suas tradições culturais e seus idiomas”. ACCIOLY (2010: 28).

¹⁸³ CUNHA (2008: 338-339).

¹⁸⁴ No que se refere à liberdade de circulação de pessoas, cabe referir o Acordo de Schengen, celebrado em 14/06/1985 pela França, pela República Federal da Alemanha (RFA) e pelos países BENELUX (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo), a que se seguiram mais oito assinaturas. De acordo com MACHADO (2010: 21), “embora se trate de um acordo extra-comunitário, a sua aplicação praticamente coincide com as fronteiras da UE. O mesmo tem por base a formulação de uma política única de atribuição de vistos, o combate à imigração ilegal clandestina, a criação de um ficheiro informático Schengen, a coordenação da concessão de asilo e a cooperação aduaneira, policial e judiciária”.

(financeira, monetária, industrial, regional, de transporte, etc.), com a transferência de poderes para um âmbito supranacional.

A consolidação prévia de um mercado comum é o pressuposto do surgimento de uma união econômica e monetária. A união econômica consiste em um mercado comum cujas características são definidas pelo aprofundamento da harmonização e da uniformização legislativa dos Estados-Membros. Já a união monetária, que demanda a criação de uma moeda única, segundo M. Pinto¹⁸⁵, seria uma “consequência lógica e inevitável do aprofundamento da integração nos domínios comercial, produtivo e financeiro, assim como será um potente mecanismo de convergência das políticas econômicas e de aproximação de comportamentos sociais nos vários Estados-membros, originando, a prazo, uma maior integração política”.

Nesta nova fase, os Estados-Membros iniciam um processo de estreitamento das suas políticas econômicas, monetárias e de criação de um sistema de bancos centrais subordinados a uma autoridade monetária. Este processo tem o objetivo final da convergência de políticas que permitam a adoção de uma moeda única, pondo fim à utilização de moedas nacionais¹⁸⁶.

Como vimos, cada caso de integração possui peculiaridades próprias.

Terminaremos este apontamento deixando algumas notas sobre a integração econômica total, o grau mais elevado da integração regional.

A integração econômica total pressupõe, segundo M. F. Gonçalves *et al.*¹⁸⁷, a unificação das políticas monetária, fiscal, social e contracíclica¹⁸⁸ e requer a criação de uma autoridade supranacional cujas decisões são obrigatórias para os Estados-Membros.

Para finalizar, cabe destacar que: não há um padrão único de nomenclaturas para as diferentes fases de integração econômica regional; existe uma pluralidade de variantes, conforme os respectivos interesses das partes pactuantes; o movimento evolutivo não é

¹⁸⁵ PINTO (1997).

¹⁸⁶ Cumpre destacar que, de acordo com JOVANOVIĆ (2006: 324), a integração monetária pode existir mesmo sem a integração dos mercados de bens e serviços. O caso é exemplificado pelos países da União Monetária da África Ocidental que têm uma moeda única, o “Franco CFA”, e uma política monetária semelhante à da França, mas há pouca integração real dos mercados de bens e serviços.

¹⁸⁷ GONÇALVES & FERREIRA & LOPES (1982).

¹⁸⁸ A política orçamental é contracíclica quando a sua orientação contraria o ciclo econômico, geralmente com o objetivo da estabilização, procurando diminuir a sua amplitude. Diz-se contracíclica quando a fase alta do ciclo econômico é acompanhada por uma postura contracionista (ou restritiva); ou quando na fase baixa do ciclo econômico a postura é expansionista. CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (CFP), *Glossário*.

compulsório. Um bloco econômico que possui as características de uma zona de comércio livre pode continuar assim indefinidamente, sem contudo construir alicerces para a constituição de uma união aduaneira.

2.1.3 A evolução da integração regional

As expressões “regionalismo fechado” e “regionalismo aberto”, e também “antigo e novo regionalismo”¹⁸⁹, são utilizadas em referência à evolução da integração regional. Esta distinção, de igual modo proposta por J. Bhagwati em 1991¹⁹⁰ e, entretanto, vulgarizada entre o “primeiro” e o “segundo” regionalismo, tem aplicação cronológica e trata, sobretudo, de aspectos qualitativos do regionalismo, sendo nessa medida, segundo Luís P. Cunha ¹⁹¹, útil.

J. Bhagwati confere a qualificação de “primeiro regionalismo” aos acordos de integração regionais celebrados a partir da criação da UE em 1957 e daí em diante, em particular no decurso das décadas de 1960 e 1970; e a de “segundo regionalismo”, apesar de ter iniciado nos anos 80, aos acordos de integração regionais celebrados na década de 1990.

Luís P. Cunha¹⁹² assinala que o início do “segundo regionalismo” foi marcado pela ‘conversão’ dos Estados Unidos aos AIR, desde logo com o acordo de comércio livre (ACL) com Israel, mais tarde com o *Canada-United States Free Trade Agreement* (CUSFTA) e, depois, com o NAFTA. O autor destaca também, nesta segunda vaga de regionalismo¹⁹³, a

¹⁸⁹ ETHIER (set. 1998: 11-12) identifica o “novo regionalismo” com cinco princípios: (i) um ou mais países “pequenos” ligam-se a um país ou entidade “grande”, por exemplo os Estados Unidos, no Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA), o Brasil no MERCOSUL ou a UE; (ii) os “pequenos” países empreendem “reformas econômicas significativas”, antes ou em simultâneo com a integração regional (v.g. o abandono total do comunismo); (iii) o grau de liberalização é “moderno”; (iv) os acordos são “assimétricos”. Os países “pequenos” fazem significativamente mais concessões do que os países “grandes”; e (v) os parceiros não se limitam a reduzir ou a eliminar barreiras tarifárias, eles também harmonizam ou ajustam diversos sortimentos de outras políticas econômicas (integração profunda).

¹⁹⁰ BHAGWATI (1991).

¹⁹¹ CUNHA (BFD 2019: 1135).

¹⁹² CUNHA (BFD 2019: 1135).

¹⁹³ Luís P. Cunha enumera cinco características fundamentais da prática da integração regional, respeitantes à segunda vaga de regionalismo, com ligações óbvias à atualidade: (i) os AIR mais complexos, introduzindo em muitos casos (mas nem sempre, v.g. *Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement*, um acordo entre economias asiáticas, onde se avança pouco em termos de integração profunda) sistemas de regulação que vão para além das regulações multilaterais; (ii) os acordos entre países desenvolvidos e países em vias de desenvolvimento, com exigências de reciprocidade pelos primeiros aos segundos, diferentemente da concessão de preferências em sentido único que se verificou durante décadas; (iii) a confiança crescente nos AIR das

celebração de novos AIR entre países em vias de desenvolvimento, como por exemplo o acordo MERCOSUL.

Será de igual modo importante referir que, para M. McQueen¹⁹⁴, as iniciativas da União Europeia para celebrar ACL com países em vias de desenvolvimento, como o acordo com o MERCOSUL, devem ser perspectivadas como uma terceira vaga de regionalismo¹⁹⁵, de responsabilidade europeia, porque acordos como este não se debruçam apenas sobre o comércio livre; cobrem também matéria como fluxos de capital, proteção da propriedade intelectual, resolução de litígios e assistência técnica.

No entanto, na opinião de Luís P. Cunha¹⁹⁶, acordos desta natureza estariam enquadrados no “segundo regionalismo”. O autor, considerando o alcance dos esquemas de integração regional, sublinha que, no passado, isto é, na fase do “primeiro regionalismo”, os espaços de integração regional que foram criados não passavam, na sua maioria, de acordos comerciais preferenciais, muito embora com níveis de compromisso variáveis; mas na fase seguinte, no “segundo regionalismo”, já se podia perceber a incidência com maior frequência em domínios que vão além do comércio de mercadorias.

Outro traço de distinção, também proposto pelo autor, entre estas duas vagas de regionalismo, é relativo ao fato de atualmente se assistir, no que respeita a muitos Estados, a uma pluriparticipação em EIR, tendo como uma das intenções implícitas a garantia de condições de acesso aos diferentes mercados integrados¹⁹⁷.

economias ‘pequenas’ para criar um bom ‘ambiente’ regulatório para o investimento externo; (iv) para fugir de uma excessiva dependência de mercados externos relevantes com proximidades geográficas, países em vias de desenvolvimento e economias emergentes valem-se dos AIR (v.g. os acordos da UE com o Chile, com o México e com a Coreia do Sul); e (v) a proliferação de AIR ‘inter-regionais’ (v.g. o caso da UE e da Região da Ásia-Pacífico e da América Latina). Depois, estes acordos de AIR podem por vezes realizar-se entre EIR (v.g. acordo entre a UE e o MERCOSUL, e outros, em África). CUNHA (BFD 2019: 1137).

¹⁹⁴ McQUEEN, M. (2002: 1369 e 1371).

¹⁹⁵ De acordo com ARAÚJO (2018: 39), na atual ordem internacional, os acordos regionais não têm todos as mesmas características, embora não haja dúvidas sobre o peso do papel que desempenham, nem interação da mesma forma com o sistema multilateral de comércio. O autor, baseado em bibliografia, destaca que os acordos regionais estão classificados em três categorias: (i) a primeira delas é definida como “regionalismo aberto”, como nos exemplos do NAFTA, da Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e da Área Econômica Euro-Mediterrânea; (ii) a segunda refere-se ao “regionalismo baseado na cooperação sub-regional” ilustrado pela Comunidade de Desenvolvimento do Sudeste da África; e (iii) a terceira é identificada como “regionalismo de integração profunda”, e cita, a esse propósito, os casos da UE e do MERCOSUL.

¹⁹⁶ CUNHA (2009: 16).

¹⁹⁷ Como consequência da atual compulsão em criar ou aderir a EIR, não poderemos esquecer o efeito dominó, o fenómeno do *spaghetti bowl* e dos acordos integrados em sistemas de tipo radical (*hub and spoke agreements*), que já referidos no primeiro capítulo.

Em conclusão, em todo este processo, a modalidade de acordos de integração regional de longe mais habitual é a ZCL. Este fato, segundo Luís P. Cunha¹⁹⁸, pode ajudar a explicar o atual quadro de proliferação destes acordos, que têm como característica a diversificação e crescente complexidade, com casos de sobreposição entre eles e constituições de redes de acordos preferenciais intra e/ou intercontinentais. Contudo, há uma diferença nos atuais acordos, no que tange aos objetivos que prosseguem e à ‘profundidade’ da integração econômica pretendida entre as partes, e esta diversidade mais se fará sentir se a fizermos incidir no todo da evolução da integração regional, nas últimas décadas (que vão desde os casos que não envolvem mais do que o tratamento preferencial para um conjunto limitado de bens, até, no outro extremo, AIR que preveem o mesmo tratamento associado a uma extensa cobertura de produtos, e ainda a instituição de sistemas de regulação comuns em um vasto conjunto de tópicos, como investimentos, concorrência, propriedade intelectual, ambiente, trabalho, *standards* técnicos, etc.). Finalizando, com características distintas dos ACL, típicos do “primeiro” e mesmo do “segundo” regionalismo, o autor aponta os “mega-acordos” de integração regional, que são agora, indiscutivelmente, causa e consequência da atual falência do sistema comercial multilateral¹⁹⁹.

2.1.4 A integração regional na Europa e na América Latina

Após a II Grande Guerra, a realidade de uma Europa devastada, em especial no campo econômico, dividida entre o lado Ocidental e Oriental e ameaçada pelos avanços socialistas, fez renascer os ideais de uma integração europeia.

Esta integração assentou em dois tratados fundadores, o Tratado de Paris, lançado em 18 de abril de 1951, através do qual se instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), e o Tratado de Roma, lançado em 25 de março de 1957, através do qual se instituiu a Comunidade Econômica Europeia (CEE), e também a Comunidade Europeia da Energia Atômica (CEEA). Os referidos tratados constituíram apenas o ponto de partida da

¹⁹⁸ CUNHA (*BFD* 2019: 1138-1140).

¹⁹⁹ “Afirmam-se como *causa* dessa debilidade porque proporcionam um conjunto cada vez mais numeroso e imbricado de condições de acesso e de concorrência em mercados externos [...] com que cada país ou bloco pode contar, independentemente das garantias multilaterais e em regra melhores do que estas. São *consequência* porque, em face dessa debilidade, da estagnação do multilateralismo [...] resta aos membros da OMC procurarem pela via regional uma maior integração económica internacional”.

Comunidade Europeia (CE). O aprofundamento da integração europeia passou pela adoção de outros instrumentos internacionais. De início, o Ato Único Europeu (AUE), de 1986, que estabeleceu um fundamento convencional autônomo para a cooperação política europeia; e, de seguida, o Tratado de Maastricht sobre a União Europeia, lançado em 7 de fevereiro de 1992, formalmente Tratado da União Europeia (TUE), que, para além do seu objetivo de criação do mercado único, representava uma viragem decisiva no processo de construção europeia, alargando a cooperação entre os Estados-Membros e reconduzindo tudo isso ao conceito mais amplo de UE^{200_201}.

Não nos competirá aprofundar sobre os alargamentos, que é o processo através do qual os países aderem à UE, por não ser objeto do presente estudo a análise pormenorizada e os seus desdobramentos. Contudo, cumpre referir que as sucessivas vagas de alargamento da União Europeia ocorreram da seguinte forma decrescente: (i) 2013: Croácia; (ii) 2007: Bulgária e Romênia; (iii) 2004: Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polónia e República Tcheca; (iv) 1995: Áustria, Finlândia e Suécia; (v) 1986: Portugal e Espanha; (vi) 1981: Grécia; (vii) 1973: Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; (viii) Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos²⁰².

É indiscutível que a UE constitui o exemplo mais avançado de integração já alcançado, reunindo atualmente 27 países da Europa Ocidental e Oriental em um mercado único (o Reino Unido saiu da União Europeia em 31 de janeiro de 2020). Este crescimento estimulou um desejo e um receio por parte de países terceiros, originando a criação de outros blocos econômicos. No entanto, o sucesso europeu é atribuído ao fato de que os objetivos dos seus membros não se restringiram apenas ao aspecto econômico, tendo avançado para a conquista de uma união política, porque entenderam que os ganhos econômicos só seriam possíveis com uma integração também no campo político – algo que não se verificou, por exemplo, com o MERCOSUL.

A América Latina, por seu turno, empreende um enorme esforço em promover o desenvolvimento econômico e também social da região por meio da integração regional, que historicamente também pode ser identificada por duas etapas. A primeira, que seguiu o

²⁰⁰ MACHADO (2010: 9 e ss).

²⁰¹ Ao longo desta dissertação, salvo em abordagens muito específicas, utilizaremos a sigla UE para designar Comunidades Europeias, Comunidade Econômica Europeia ou Comunidade Europeia.

²⁰² CONSELHO EUROPEU CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Alargamento da UE*.

modelo de substituição de importações (1950-1970); e, a segunda, de uma fase integracionista (1990), de “regionalismo aberto”.

Conforme explica Luís P. Cunha²⁰³, a política de substituição de importações (produtos industriais) foi uma estratégia adotada pelos países da América Latina para responder aos movimentos de integração que se manifestavam na Europa e que revelavam tendência para promoverem alguma regionalização do comércio mundial. A estratégia foi adotada como forma de melhor se desenvolverem integradamente²⁰⁴ e de melhor defenderem os seus interesses em organizações e em negociações internacionais.

Nesta primeira fase, além dos interesses comerciais, uma das principais motivações que realmente levou à formação dos blocos regionais, como a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)²⁰⁵ e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), foi a de promover o desenvolvimento econômico da região por meio da integração econômica. Os países latino-americanos buscariam, em conjunto, desenvolver-se pela via da industrialização, em substituição das importações²⁰⁶⁻²⁰⁷.

A. C. Oliveira²⁰⁸ considera que, com a implementação da integração, estas nações poderiam beneficiar da intensificação das trocas comerciais recíprocas e dar um impulso ao processo de industrialização. A autora destaca que, com o mercado comum, em vez de se implantarem indústrias substitutivas à sorte, os países poderiam cada um deles especializar-se naquelas que considerassem mais convenientes, de acordo com as suas condições de mercado. Termina concluindo que, em contrapartida, importariam de outros países latino-americanos os demais produtos industrializados que não conseguissem adquirir do resto do mundo, devido ao crescimento lento das exportações primárias.

Com este objetivo desenvolvimentista, foi criada em 1960, pelo Tratado de Montevideu, a ALALC, a que aderiram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Perú,

²⁰³ CUNHA (1997: 166 e ss).

²⁰⁴ “O comércio intra-regional, na América Latina, cresceu, em percentagem das exportações totais dos próprios países latino-americanos, de 9% em 1959-1961 para 15% em 1963 e 17% em 1973”. CUNHA (1997: 167 – n. 249).

²⁰⁵ A ALALC foi a primeira tentativa de criação de uma zona de comércio livre na América Latina. Foi instituída através do Tratado de Montevideu, em 18 de fevereiro de 1960. CABRAL (2013: 10760).

²⁰⁶ OLIVEIRA, A. C. (mar. 2014: 9).

²⁰⁷ Raúl Prebisch (2000) (um dos grandes defensores da integração econômica latino-americana), apontava a importância de promover a industrialização nos países da região a fim de diversificar a produção, para não mais dependerem, exclusivamente, da exportação de bens primários.

²⁰⁸ OLIVEIRA, A. C. (mar. 2014: 11).

Uruguai, Colômbia, Equador, Venezuela e Bolívia. Face ao insucesso desta organização, justificado por muitos autores pela dificuldade dos países em contar com o apoio político dos governantes para promover uma ação industrial coordenada, instituiu-se, pelo 2.º Tratado de Montevideo, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), compreendendo os mesmos países, e com resultados igualmente insatisfatórios. Ainda em 1960, um outro tratado lança as bases para a criação do Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), integrando, a seu tempo, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicarágua e Panamá. Em 1969, Bolívia, Equador, Colômbia, Perú e Venezuela, signatários do Pacto Andino ou Acordo de Cartagena, procuraram iniciar um processo de integração. Este tratado resultou apenas na criação de uma ZCL entre a Colômbia e a Venezuela. Na década de 1990, constituiu-se uma (nova) Comunidade Andina (CAN), da qual saíram o Chile, em 1977, e a Venezuela, em 2006²⁰⁹.

J. Bhagwati²¹⁰ atribui o fracasso da primeira fase do regionalismo à preocupação dos países em desenvolvimento em criarem indústrias, por meio de negociações burocráticas, em vez de promoverem uma liberalização comercial em que os preços orientariam a alocação industrial²¹¹.

Na nova fase integracionista, que ocorreu a partir da década de 1990, intensifica-se um novo movimento de integração econômica na América Latina, porém, com novas características não observadas no “velho regionalismo”, e que marcou a década de 1960. Os

²⁰⁹ CUNHA (1997: 166-167 – n. 249); OLIVEIRA (mar. 2014: 11-12); e BRESSAN & LUCIANO (2018: 63).

²¹⁰ BHAGWATI, J. (1997: 168)

²¹¹ “El impacto de los acuerdos comerciales preferenciales sobre el comercio de bienes”, Presentación de Antoni Estevadeordal, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2003, 19 p. Este documento baseia-se no Capítulo 3 do *Informe del BID Progreso Económico y Social en América Latina. Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina (IPES-2003)*. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/document/El-impacto-de-los-acuerdos-comerciales-preferenciales-sobre-el-comercio-de-bienes.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2020.

Segundo o relatório do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (2003: 34), tiveram outras causas que levaram à fadiga deste modelo de integração. Dentre alguns dos principais obstáculos podemos citar: (i) a tendência ao protecionismo nacional; (ii) a tensão entre o Estado e o setor privado, ocasionados pela intervenção estatal nas decisões do mercado e também pelos hábitos protecionistas do setor privado; (iii) a instabilidade macroeconômica, acentuada pela instabilidade dos preços das *commodities* e dos fluxos financeiros; (iv) a distribuição dos benefícios, onde a desigualdade entre as balanças comerciais dos parceiros provocou sérias tensões políticas nos acordos; (v) a fraca infraestrutura, que foi um fator limitativo para a expansão do comércio regional; (vi) a instauração de governos autoritários em diversos países, que estimularam rivalidades nacionais e restrições à livre circulação de bens e de pessoas; e (vii) o ceticismo dos Estados Unidos, onde o governo não favorecia, no período, as abordagens regionais, já que se concentrava totalmente no sistema multilateral.

blocos que surgiram nesta nova fase, como a Aliança do Pacífico em 2011²¹², abandonam o objetivo de promover uma integração fechada, por meio da substituição das importações, e buscam unidos aumentar os seus níveis de exportação e investimento. Esta nova fase de integração da América Latina é chamada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)²¹³⁻²¹⁴ de “regionalismo aberto”, porque os novos blocos, além de eliminarem as barreiras comerciais entre os seus membros, têm buscado, por meio de acordos preferenciais, estender tais benefícios a países terceiros. Uma das características mais marcantes desta nova fase é a implantação de acordos bilaterais entre blocos, ou um bloco com determinadas nações²¹⁵.

Vários fatores impulsionaram esta nova onda de integração. Segundo A. C. Oliveira²¹⁶, estão entre esses: (i) a vontade da América Latina em superar os efeitos ocasionados pela longa crise da década de 1980, que assolou a região provocando uma enorme instabilidade macroeconômica, marcada pela inflação e o endividamento, tanto interno como externo; (ii) a insatisfação com o progresso realizado no plano multilateral, nas negociações do GATT; (iii) a criação de uma área de livre comércio entre os países da América do Norte e o progresso da UE, que poderia ser usada como exemplo para o avanço

²¹² A Aliança do Pacífico (AdP), composta inicialmente por México, Colômbia, Chile e Peru, foi formalizada oficialmente em 2012. Segundo a Direção-Geral das Atividades Económicas da República Portuguesa (DGAE), “em pouco mais de dois anos, a AdP registou avanços consideráveis no domínio da criação de um mercado comum (de contornos semelhantes ao da UE), prevendo a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais. A título de exemplo, foi decidido durante a Cimeira de Chefes de Estado e de Governo em junho de 2014, a eliminação imediata, entre os seus países-membros, de 92% das tarifas alfandegárias sobre bens e serviços, com os restantes 8% a serem eliminados a prazo”. Texto completo em REPÚBLICA PORTUGUESA – DIREÇÃO-GERAL DAS ATIVIDADES ECONÓMICAS, *Comércio Internacional e Relações Internacionais/ Multilaterais/ Aliança do Pacífico*.

²¹³ A CEPAL é uma das cinco comissões regionais das Nações Unidas, e a sua sede está em Santiago do Chile. Foi fundada para contribuir para o desenvolvimento económico da América Latina, coordenar as ações encaminhadas para a sua promoção e reforçar as relações económicas dos países entre si e com as outras nações do mundo. Foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Económico e Social, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a chamar-se Comissão Económica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, *Sobre a CEPAL*.

²¹⁴ “CEPAL foi, durante os anos 1950, e até os anos 1970, uma Escola do Pensamento, isto é, foi responsável por uma interpretação do desenvolvimento económico da América Latina que confrontava alguns aspectos fundamentais da visão dominante do desenvolvimento, norteadora das ações de recuperação das economias no imediato pós-guerra, sobretudo a partir da implementação do Plano Marshall em 1947”. ALMEIDA FILHO & CORREA (Apr. 2011: 92-111).

²¹⁵ Deste modo, a nova fase do regionalismo da América Latina é apresentada como uma segunda melhor opção, diante da impossibilidade de se obter o livre comércio multilateral. OLIVEIRA, A. C. (mar. 2014: 13-14).

²¹⁶ OLIVEIRA, A. C. (mar. 2014: 13).

de uma integração dos países latino-americanos; e (iv) a afinidade dos novos representantes civis, eleitos democraticamente, que viam na região um meio de promover uma melhor inserção dos seus países no comércio internacional.

O fenômeno da integração não se restringiu à década de 1990 e nem sempre foi estritamente comercial, como é o caso da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)²¹⁷.

A UNASUL foi fundada²¹⁸ dentro dos ideais de integração sul-americana multissetorial, conjugando as duas uniões aduaneiras regionais: o MERCOSUL e a Comunidade Andina (CAN). É uma iniciativa que associa os 12 países da América do Sul²¹⁹ a partir do fortalecimento da soberania e da autonomia nacional destes Estados-Membros²²⁰, e escapa ao enquadramento tradicional de integração econômica regional, o qual aponta, basicamente, quatro etapas deste processo: área de livre comércio, união aduaneira, mercado comum e união econômica, pois está inserida em outra lógica, centrada na concertação política e sendo dotada de alguns mecanismos que articulam esforços dos governos em busca do encaminhamento de soluções para os problemas em comum²²¹ como, por exemplo, na área da Defesa²²².

²¹⁷ Outra iniciativa de integração regional, ocorrida no início do século XXI, foi a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP), apresentada pelo ex-presidente da Venezuela, Hugo Chávez, durante a III Cumbre Presidencial Sudamericana de Nações, embrião da UNASUL. Dentre as principais iniciativas da ALBA, destaca-se a criação do banco del Alba, um banco financiador da integração produtiva alternativo aos demais organismos internacionais, numa tentativa de conceber uma nova arquitetura financeira na região. RODRIGUES (2020: 95). Para mais desenvolvimentos sobre a ALBA, além desse autor, referimos também GADELHA (2013: 395-418).

²¹⁸ O Tratado Constitutivo da UNASUL foi assinado em 23 de maio de 2008, na Terceira Cúpula de Chefes de Estado, realizada em Brasília, Brasil.

²¹⁹ República Argentina, República da Bolívia, República Federativa do Brasil, República do Chile, República da Colômbia, República do Equador, República Cooperativista da Guiana, República do Paraguai, República do Peru, República do Suriname, República Oriental do Uruguai e República Bolivariana da Venezuela.

²²⁰ BRASIL. ITAMARATY (23 de maio de 2008).

²²¹ “A UNASUL busca repensar a integração econômica regional na América do Sul, considerando que envolve outros custos e benefícios que não necessariamente estão relacionados com os fluxos comerciais financeiros. [...] Logo, constata-se que uma das experiências mais enriquecedoras da UNASUL consiste nos seus doze Conselhos Setoriais a fim de compreender quais implicações, projeções e formulações de políticas públicas podem ser realizadas pelos países da região a fim de buscar a eliminação das desigualdades socioeconômicas, a inclusão social, a participação cidadã, o fortalecimento da democracia e da soberania regional”. RODRIGUES (2020: 98-99).

Entretanto, a situação atual do organismo é precária. Está sem um secretário-geral desde 2017, não possui sede e foi abandonada pela maioria dos Estados-Membros. Considerando a previsão constitucional brasileira (art. 4.º, parágrafo único): “*A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações*”, a UNASUL está longe de ser um modelo de integração a seguir.

²²² FUCCILE (2018: 24-25).

2.1.5 Os desafios de uma integração regional na América do Sul: o caso MERCOSUL

Diante das discussões para a constituição de um mercado econômico regional para a América Latina e das experiências regionais com as zonas de comércio livre ALALC e ALADI, o Tratado de Assunção inovou, ao tentar alcançar um grau mais elevado de integração²²³. O MERCOSUL é o resultado do encontro de vontades da República Argentina, da República Federativa do Brasil, da República do Paraguai e da República Oriental do Uruguai²²⁴, assinado em 26 de março de 1991, com vista à criação do Mercado Comum do Sul²²⁵.

Antes de ser assinado, no entanto, a Argentina e o Brasil já haviam feito progressos na matéria, assinando a Declaração do Iguazu (1985), que enfatizava a consolidação do processo democrático, a união de esforços pelos interesses conjuntos de ambos os países nos foros internacionais, o aproveitamento dos recursos naturais comuns que possuíam, assim como estabelecia uma comissão bilateral, à qual se seguiu uma série de acordos comerciais, no ano seguinte²²⁶. “A integração praticamente eliminava a rivalidade existente entre os dois países, baseada em uma disputa pela liderança regional, ao mesmo tempo em que garantia a

²²³ ACCIOLY (2010: 25).

²²⁴ A República Bolivariana da Venezuela se encontra suspensa de todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado Parte do MERCOSUL, pela ruptura da ordem democrática, em conformidade com o disposto no segundo parágrafo do artigo 5.º do Protocolo de Ushuaia – MERCOSUR, *Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile*.

O Tratado de Assunção está aberto à adesão de outros Estados-Membros da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Enquanto o protocolo de adesão não esteja em vigor, o Estado aderente só tem direito a voz nas reuniões de fóruns e órgãos decisórios do MERCOSUL. Já os Estados Associados são 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. Essa é a situação atual do Chile, Colômbia, Equador e Peru. MERCOSUR, *Países do MERCOSUL*.

²²⁵ CABRAL & CABRAL (2014: 86).

²²⁶ “A dimensão econômica desse novo relacionamento político entre Brasil e Argentina ocorreu em 29 de julho de 1986, com a assinatura da Ata de Integração, contendo o Programa de Integração e Cooperação Econômica (Pice), que levou à formulação de 24 Protocolos. [...] Dando continuidade ao Pice, o Brasil e a Argentina assinaram em 29 de novembro de 1988 o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento”. MARIANO (2015: 60).

possibilidade de aumentar e consolidar ainda mais a influência das duas economias da região”²²⁷.

O mercado comum deveria ser consolidado até 31 de dezembro de 1994 (artigo 1 - do Tratado de Assunção²²⁸), o que acarretaria a eliminação das barreiras alfandegárias intrazonais, na perfeita mobilidade de mercadorias e fatores produtivos, e também na adoção plena de uma pauta aduaneira externa comum para as relações comerciais com os demais países não membros. A previsão de uma fase de transição (entre março de 1991 e dezembro de 1994), até à instauração de uma estrutura definitiva, objetivava diminuir os impactos que seriam causados pela grande mudança e contornar as possíveis resistências dos agentes econômicos internos e externos.

Em outras palavras, os Estados-Membros tinham como principal objetivo, com a instituição do tratado, a integração por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, incluindo o estabelecimento da TEC e da política comercial comum²²⁹.

Entretanto, o que realmente se observou, neste lapso temporal, foi o ajustamento de uma ZCL, cujo grau de comprometimento entre os membros se restringiu à remoção de obstáculos tarifários e não tarifários à livre circulação de mercadorias. Desde o início, era grande a falta de consenso entre os países. Determinadas matérias sensíveis, como a liberalização dos setores automotivos e açucareiros, eram temas de intermináveis discussões. “As atenções concentraram-se na redução tarifária e, conseqüentemente, nos conflitos gerados por esse assunto, transformando o Mercosul em um campo de batalha dos interesses econômicos, ao invés de uma arena de cooperação entre os países [...]”²³⁰.

²²⁷ MARIANO (2015: 59).

²²⁸ *In verbis*. ARTIGO 1: “Os Estados Partes decidem constituir um Mercado Comum, que deverá estar estabelecido a 31 de dezembro de 1994, e que se denominará “Mercado Comum do Sul” (MERCOSUL). Este Mercado Comum implica: A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente; O estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em foros econômico-comerciais regionais e internacionais; A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de serviços, alfandegária, de transportes e comunicações e outras que se acordem -, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes; e O compromisso dos Estados Partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração”. MERCOSUR, *Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum, Textos Fundacionais*.

²²⁹ ÁRABE NETO *et al.* (2012: Cap. 3, p. 41).

²³⁰ MARIANO (2015: 79).

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994 (protocolo adicional ao Tratado de Assunção), conferiu personalidade jurídica ao MERCOSUL e estabeleceu uma estrutura institucional para o acordo regional.

Foi reafirmado o interesse dos países envolvidos em aprofundar a integração, ao assinar também uma declaração conjunta que redefinisse um período para o estabelecimento paulatino de uma união aduaneira e a formação de um mercado comum, sendo estabelecido um novo período de transição, que teria início em 1 de janeiro de 1995 e deveria estar concluído até 31 de dezembro de 2001²³¹. Embora consentindo um regime de exceções, apenas em 2005 o MERCOSUL atingiu o *status* de união aduaneira e, também, uma dimensão parlamentar sob a forma do Parlasul (Parlamento do MERCOSUL)²³².

Entretanto, alguns fatores precisam de ser considerados. Para alcançar de fato esse nível de integração regional, além da liberdade de circulação das mercadorias, é necessária uma política comercial comum a todos os Estados-Membros e que as decisões efetuadas, em negociações de qualquer acordo com países terceiros, sejam tomadas em conjunto²³³. Nas palavras de Luís P. Cunha²³⁴, o aspecto que caracteriza externamente uma união aduaneira é a adoção de uma pauta alfandegária comum²³⁵ nas suas relações com países terceiros, assim como a adoção de uma legislação alfandegária única e uma política comercial comum.

Estabelecer uma pauta aduaneira comum pressupõe a uniformidade do índice de tributação na importação de bens adquiridos fora do bloco econômico para os Estados-Membros do acordo regional. Por esse motivo, para instrumentalizar a TEC (vigente desde 1 de janeiro de 1995), foi necessário adotar o sistema de Nomenclatura Comum do MERCOSUL, baseado no Sistema Harmonizado de Designação e Classificação de Mercadorias da Organização Mundial de Aduanas, que observa determinadas regras, conforme a especificidade do produto e o seu nível de sofisticação²³⁶.

²³¹ Nesse sentido, MARIANO (2015: 82).

²³² Trata-se de um órgão unicameral e de representação cidadã que incorpora a perspectiva parlamentar no processo de integração. Para mais informações sobre este e outros assuntos relacionados com o MERCOSUL, consultar a página oficial: MERCOSUR, *PARLASUL*.

²³³ Os Estados partes do MERCOSUL, ao contrário do que ocorre com os membros da União Europeia, não são representados pelo bloco na OMC, mas individualmente. THORSTENSEN *et al.* (2013: 9).

²³⁴ CUNHA (1996: 296-297).

²³⁵ Para THORSTENSEN (1994), "é o primeiro sinal perceptível para os países terceiros de que a União existe e funciona em bloco" – *apud* CUNHA (1996: 297).

²³⁶ Para mais informações sobre o Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias, ou simplesmente Sistema Harmonizado (SH), consulte-se BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC), *Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM*.

No que tange ao comércio entre os Estados-Membros do MERCOSUL, não deveria existir a incidência de impostos de importação. Para tanto, foram estabelecidas determinadas regras referentes à origem das mercadorias, conforme os termos do Regime Geral de Origem, que determina, para a livre circulação de um bem, um Certificado de Origem. Com este documento, o emissor informa as autoridades competentes que recebem a mercadoria de que a mesma cumpre com todos os critérios estabelecidos no acordo, para ser considerada originária. Este certificado acompanha a mercadoria em todo o processo de trânsito nas alfândegas²³⁷.

Todavia, diversas exceções possibilitam a aplicação de alíquotas de importação diferenciadas entre os membros do MERCOSUL. As exceções à TEC, mesmo sendo objeto de constante esforço de convergência desde a criação do bloco, devido às diferenças nas estruturas produtivas e de comércio exterior, tornaram pouco viáveis a completa eliminação destes regimes²³⁸. Fato é que, ao longo dos anos, o Tratado de Assunção foi seguidamente desrespeitado.

De acordo com Kume & Piani²³⁹, “os países-membros têm, por vezes, tomado iniciativas que ‘perfuram’ a TEC, baseados em argumentos macroeconômicos”, quase sempre mutuamente aprovadas pelos parceiros comerciais do MERCOSUL, para evitarem conflitos regionais. Contudo, os custos desta proteção adicional têm sido, em geral, assumidos pelo país interessado, que flexibiliza a rigidez na aplicação da TEC imposta pela união aduaneira.

Acontece que, quando uma mercadoria de um país terceiro ingressa no MERCOSUL através de um determinado Estado-Membro e, posteriormente, essa mesma mercadoria venha a ser reexportada para outro país integrante do bloco, incidirá novamente a TEC, ao cruzar a fronteira do segundo membro. É a chamada cobrança múltipla da TEC. Em outras palavras, o imposto comum de importação será recolhido tantas vezes quantas essa mercadoria circular de um país para o outro, cabendo ao país importador o benefício da receita alfandegária auferida²⁴⁰.

²³⁷ Para as informações sobre o regime de origem do MERCOSUL, cf. BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC), *Regime de Origem do Mercosul*.

²³⁸ ÁRABE NETO *et al.* (2012: Cap. 3, p. 46).

²³⁹ KUME & PIANI (2005: 371).

²⁴⁰ Daí o MERCOSUL ser considerado uma união aduaneira imperfeita, frágil e propensa a retroceder para uma ZCL.

O fim da cobrança múltipla da TEC não é tarefa simples. Um dos grandes impasses prende-se com definir as diretrizes para a redistribuição da renda alfandegária no MERCOSUL, e em especial com a sensibilidade do Paraguai, porquanto esse membro encontra nas receitas alfandegárias uma grande parcela da arrecadação tributária nacional²⁴¹.

Um estudo elaborado pelo Banco Mundial em 1996 aponta que, nos quatro primeiros anos de criação do MERCOSUL, apesar de o comércio entre as partes triplicar, o sucesso ocorreu em detrimento de outros intercâmbios, e os efeitos líquidos sobre as economias envolvidas foram provavelmente negativos. O relatório argumentou que os consumidores dos Estados-Membros estavam sendo induzidos a comprar dos seus vizinhos bens manufaturados, produzidos de forma dispendiosa, em vez de bens mais baratos, mas fortemente tarifados, de outros países terceiros. Por causa do MERCOSUL, a indústria automotiva brasileira em particular (altamente protegida e um tanto ineficiente) havia adquirido um mercado cativo na Argentina, deslocando assim as importações de outros países. Desta forma, conclui-se que, com a formação do bloco, houve desvio de comércio²⁴².

Os anos que se seguiram não se mostraram favoráveis, como no início, às economias sul-americanas e, após o período de fortes crises, o intercâmbio regional decresceu paulatinamente. Na atualidade, como veremos principalmente no último capítulo, o MERCOSUL (em especial o Brasil) vem buscando inserir-se de forma mais assertiva nos moldes de integração do comércio internacional. O exemplo maior deste esforço concretizou-se em 28 de junho de 2019, com a conclusão, em Bruxelas, das negociações do Acordo de Associação com a União Europeia²⁴³. Por ora, ainda neste capítulo, analisaremos alguns precedentes históricos, nomeadamente o desenvolvimento do relacionamento comercial e econômico entre a União Europeia e a América Latina desde a década de 1960, que nos servirá de subsídio para a compreensão desta nova era nas relações entre os dois blocos.

²⁴¹ Além disso, torna-se um desestímulo à integração das cadeias globais de valor, uma vez que os insumos que cumprem com a política tarifária circulam pelo bloco com a cobrança de impostos de importação.

²⁴² KRUGMAN & OBSTFELD & MELITZ (2018: 302-303).

²⁴³ THORSTENSEN & SILVA & FARIA (2020: 20).

2.2. O DESENVOLVIMENTO DAS RELAÇÕES COMERCIAIS E ECONÔMICAS ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E A AMÉRICA LATINA

As relações da UE com a América Latina, e também com o Caribe (Caraíbas)²⁴⁴, são multifacetadas e conduzidas a níveis distintos. A UE interage com toda esta região através de cimeiras²⁴⁵ de chefes de Estado e de Governo, ao passo que os acordos e o diálogo político unem a UE e o Caribe, a América Central, a Comunidade Andina, o MERCOSUL e certos países²⁴⁶.

Nas últimas décadas, a UE assinou acordos de associação, de comércio livre ou políticos e de cooperação com 27 dos 33 países da América Latina e o Caribe e, atualmente, é o terceiro maior parceiro comercial da região, ocupando também a posição de principal investidor²⁴⁷. Entretanto, o histórico do desenvolvimento das suas relações comerciais – considerando o período logo após a instituição da CEE, na década de 1960, quando a UE conclui acordos comerciais setoriais (de início com o Brasil e a Argentina), prevendo, em particular, a autolimitação das exportações de produtos sensíveis para o seu território, até ao início do século atual, altura em que a UE celebra acordos com o México e com o Chile – apresenta inequívoca subalternização das relações comerciais com a América Latina, na ótica comunitária²⁴⁸.

²⁴⁴ No início das relações da CEE com a América Latina, o Caribe (Caraíbas) estava contido no grupo de orientação para os países latino-americanos pela parte europeia. Entretanto, é de notar que a década de 1960 marca a diferenciação das relações da América Latina e do Caribe com a Europa. Os primeiros acordos com os países da América Latina foram essencialmente comerciais, diferente da política direcionada para os países do Caribe, que foram incorporados à orientação para as ex-colônias europeias da África e do Pacífico, no Grupo ACP (África, Caribe e Pacífico). Cfr. CARVALHO & SENHORAS (2008: 9).

²⁴⁵ As cimeiras reforçam os laços entre as duas regiões ao mais alto nível e abordam questões relacionadas com a agenda birregional e internacional. Os debates incidem sobre temas como a democracia e os direitos humanos, a luta contra a pobreza, a promoção da coesão social, da inovação e da tecnologia, o ambiente e as alterações climáticas”. PARLAMENTO EUROPEU, *Fichas Técnicas sobre a União Europeia, América Latina e Caraíbas*.

²⁴⁶ A base jurídica da UE se encontra em: (i) Título V (ação externa da UE) do Tratado da União Europeia; (ii) Títulos I a III; (iii) e Título V (política comercial comum; cooperação para o desenvolvimento e ajuda humanitária; acordos internacionais) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. PARLAMENTO EUROPEU, *Fichas Técnicas sobre a União Europeia, América Latina e Caraíbas*.

²⁴⁷ Todos os países da ALC, com exceção da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela – COMISSÃO EUROPEIA, *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu e ao Conselho União Europeia, América Latina e Caraíbas: unir esforços em prol de um futuro comum*, abril de 2019. Disponível em: https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/eu-lac-communication_pt.pdf . Acesso em: 20 jan. 2020.

²⁴⁸ CUNHA, (2009: p. 2-3).

Neste contexto histórico, podemos identificar quatro fases distintas, representadas por acordos²⁴⁹ que reúnem questões comerciais e econômicas (e também políticas), relacionadas com a própria evolução das “vagas” de integração regional internacional – “primeiro” e “segundo” regionalismo, e os processos de integração profunda.

A primeira fase tem como característica a “celebração de acordos, sectoriais ou mais abrangentes, nos quais predomina, de forma absoluta ou quase, o conteúdo comercial, mesmo quando este, na melhor das hipóteses, não garante às exportações latino-americanas para a Europa mais do que a ausência de discriminação negativa”²⁵⁰. Na segunda fase é dado relevo à política comunitária europeia de cooperação para o desenvolvimento, concebida face a estes países de forma unilateral ou convencional. Na terceira, recebe atenção a cooperação econômica. Na quarta, assiste-se à manifestação de propósitos inter-regionalistas, à celebração de acordos de comércio livre e aos processos de integração profunda²⁵¹.

Relativamente aos acordos, faremos uma divisão cronológica abrangendo as referidas décadas (1960-2000), na tentativa de compreender o percurso (fundamentos e objetivos em causa) e de o correlacionar com as manifestações de parcerias atuais entre as regiões.

2.2.1 DÉCADA DE 1960

Logo após a instituição da CEE, na década de 1960, como já referimos, a UE conclui acordos comerciais setoriais com países da América Latina, em especial com aqueles de maior potencial econômico, como o Brasil e a Argentina, que previam a autolimitação das exportações de produtos sensíveis para o território e/ou alguma vigilância sobre os preços

²⁴⁹ Para alguns dos autores, que serão referidos no resto deste estudo, os acordos celebrados nestas fases eram tidos como de 1.^a, 2.^a, 3.^a ou 4.^a geração, podendo haver divergências, entre estes autores nas identificações das gerações e, também, sobreposições. No entanto, na atualidade da UE, no que se refere aos ACL que estão sendo aplicados, a depender do seu conteúdo e objetivos, os documentos da Comissão Europeia (Bruxelas, COM(2017) 654 final, 9.11.2017, COM(2018) 728 final, 31.10.2018 e COM(2019) 455 final, 14.10.2019), trazem outras designações, em especial para os acordos de “primeira geração”. Estes, atualmente, referem-se aos acordos celebrados pela UE antes de 2006, onde estão incluídos, por exemplo, os acordos com o México e com o Chile. Nos estudos anteriores de alguns daqueles autores já encontramos estes mesmos acordos nomeados como acordos de “3.^a geração”. Por esse motivo, e para que não haja dúvidas acerca das designações, apenas daremos a conhecer a fase em que os acordos que serão apresentados se reportam.

²⁵⁰ CUNHA (2009: 2).

²⁵¹ Seguimos a distinção das fases feita por CUNHA (2009: 2).

destas exportações. Estes acordos já apresentavam a aplicação, de forma sistemática, de barreiras comerciais seletivas à importação de produtos (industriais) sensíveis com origem nos países latino-americanos. Estes fazem parte da primeira fase de acordos celebrados entre a UE e a América Latina²⁵².

Efetivamente, até ao final desta década e princípio da seguinte, a UE não contemplou estes países em sua política comercial e de cooperação para o desenvolvimento. Em suas conexões exteriores, ganhavam protagonismo as ex-colônias de alguns dos seus Estados-Membros, que surgiam como novos atores no cenário internacional, depois de conquistarem a sua independência²⁵³⁻²⁵⁴, como a África (Convenções de Iaoundé)²⁵⁵. Todavia, este não foi o único motivo que explica a secundarização de suas relações comerciais²⁵⁶.

O Tratado de Roma (TR), que, como vimos, instituiu a CEE²⁵⁷, previa o desenvolvimento de uma política agrícola comum (PAC)²⁵⁸, o que prejudicou fortemente os interesses comerciais latino-americanos.

²⁵² CUNHA (2009: 2) designa estes acordos como de 1.^a geração.

²⁵³ DIZ & LUQUINI (2011: 106).

²⁵⁴ CUNHA (1997: 164) esclarece que, em grande parte, os motivos que conduziram a preferência comunitária ao fortalecimento das relações comerciais e de cooperação com países africanos e, também, mediterrânicos, prendem-se, não com a estrita racionalidade econômica, mas com questões políticas e de neocolonialismo.

A dimensão dos acordos firmados pela CE com a América Latina estava aquém dos acordos firmados com as ex-colônias africanas. Todavia, na posição defendida por E. R. Martins, “politicamente a União Europeia assumiu, ao menos parcialmente, sua responsabilidade (moral) com o universo de suas ex-colônias no âmbito dos acordos ACP”. MARTINS (2004: 19).

²⁵⁵ “Em 1963, é assinada a 1.^a Convenção de Iaoundé, formalizando-se deste modo os laços entre a Comunidade e os dezoito estados da Organização Comum Africana e Malgache. Era intenção deste tratado estimular a industrialização dos países associados e a diversificação das suas economias”. CUNHA (1997: 186).

²⁵⁶ A este respeito, Luís P. Cunha aponta que “esta foi uma abordagem tipicamente regionalista do âmbito da cooperação. De início, pensou-se mesmo em criar uma zona de comércio livre com as antigas colônias belgas, francesas e italianas”. CUNHA (1997: 166).

²⁵⁷ AYUSO (1996: 148) destaca que nesse período de criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), fase em que estava a ocorrer a consolidação de suas relações internacionais, faltavam instrumentos legais para a institucionalização de um diálogo com a América Latina, limitando-se os contatos a simples reuniões de protocolo entre embaixadores e altos funcionários.

²⁵⁸ CUNHA, A. (2004: 12-13), destaca que “o Artigo 39.^o do Tratado especificava os objectivos da PAC, desde então sempre inalterados: (i) aumentar a produtividade na agricultura, desenvolvendo o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola, assim como uma utilização óptima dos factores de produção, nomeadamente da mão-de-obra; (ii) assegurar assim, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura; (iii) estabilizar os mercados; (iv) garantir a segurança dos abastecimentos; (v) assegurar preços razoáveis aos consumidores”. O autor ressalta que “o Tratado de Amesterdão integra esta mesma redação no seu Artigo 37.^o”.

Para OLIVEIRA, O. M. (2002: 201-217), os objetivos abrangem não apenas a agricultura propriamente dita e o comércio dos seus produtos. Eles visam o funcionamento e desenvolvimento do mercado agrícola como um todo, com atenção à cadeia completa (desde os agricultores até aos consumidores), sem esquecer a qualidade

Na ocasião em que os seis Estados-Membros fundadores da UE (Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e República Federal da Alemanha) o assinaram (1957), a agricultura era prioridade na construção do futuro Mercado Comum. Isso porque a Europa, depois de duas guerras recentes, tinha sentido a importância estratégica da produção agroalimentar e da ocupação do território²⁵⁹.

A partir de 1962, a PAC foi conduzida basicamente por três princípios fundamentais, nomeadamente: (i) a unicidade do mercado, em defesa da livre circulação de produtos agrícolas, com o objetivo de eliminar qualquer barreira comercial existente; (ii) a preferência europeia, para proteger e incrementar o mercado interno por meio do estabelecimento de um sistema de preços fixos para os produtos intracomunitários, e da imposição de restrições aos produtos importados; e (iii) a solidariedade financeira, com a criação do Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola (FEOGA), para as despesas oriundas da aplicação da política agrícola²⁶⁰.

Não havia previsão de perdas para o agricultor e para o consumidor. Era garantida a compra da produção ao produtor, o que estabilizava os preços dos produtos e afastava a possibilidade de concorrência entre os diferentes produtos intrabloco, e fazia ainda com que a produção aumentasse mesmo sem a demanda²⁶¹.

Segundo M. C. D. Carisio²⁶², os preços eram administrados por meio da fixação de um preço-alvo e de um preço de intervenção (equivalente ao mínimo garantido aos produtores). Quando havia queda nos preços normalmente praticados, iniciava-se a compra do produto ao preço de intervenção, até que se chegasse novamente ao preço-alvo.

A questão que se colocava na América Latina, já em 1963, era a possibilidade da produção de efeitos de desvio de comércio²⁶³ como resultado de se estar a estimular, na UE,

e quantidade dos alimentos disponíveis a nível intracomunitário. Já para CARISIO (2006: 35), esses objetivos estabelecem mais orientações do que procedimentos e operações diretas.

²⁵⁹ Segundo CUNHA (2004: 12), “a agricultura representava ainda mais de 25% do emprego total e quase 10% do Produto Interno Bruto”.

²⁶⁰ SQUEF (2016: 380).

²⁶¹ SQUEF (2016: 380).

²⁶² CARISIO (2006: 38).

²⁶³ Luís P. Cunha caracteriza os efeitos da política agrícola comum nas exportações da América Latina, distinguindo: *a*) efeitos de desvio de comércio sentidos no interior do mercado comunitário, atingindo as exportações de carne e de cereais, e também de açúcar e laticínios; *b*) efeitos de desvios de comércio sentidos nos mercados mundiais, para os mesmos produtos. Esses efeitos, provocados pela prática comunitária de concessão de subsídios à exportação (e pela prestação de ajuda alimentar), tornaram vantajosa a exportação

a produção de carne e cereais com base em preços garantidos muito acima dos preços mundiais. O receio era que o aumento previsível da produção comunitária desses bens praticamente excluísse o mercado comunitário dos destinos das exportações latino-americanas concorrentes. Efetivamente, o desenvolvimento da PAC veio a representar uma barreira às exportações de produtos agrícolas (e de pecuária) com origem na América Latina.

Por fim, outros motivos importantes explicam o declínio das relações comerciais entre a Europa comunitária e a América Latina nesta década, nomeadamente, a política de substituição de importações empreendida por países latino-americanos e os movimentos de integração desencadeados, como já visto no tópico anterior.

2.2.2 DÉCADAS DE 1970 E 1980

Na década de 1970, as preocupações da América Latina foram (em parte) ouvidas. A resposta da UE veio com a descida unilateral dos impostos previstos na pauta alfandegária comum, que incidiam sobre produtos tropicais, nomeadamente café e cacau (movimento que resultou em uma certa “erosão” ou “diluição” das preferências concedidas aos países africanos), e também com a criação do SPG, que colocou os países latino-americanos na “pirâmide de privilégios”²⁶⁴ (preferência) comunitários, embora na mais modesta das posições²⁶⁵⁻²⁶⁶.

Os primeiros anos de existência do SPG foram para os países em vias de desenvolvimento um instrumento alternativo. O reduzido nível de desenvolvimento que estes países apresentavam impedia que participassem nos mecanismos multilaterais de liberalização de comércio, marcados pela reciprocidade das concessões.

dos excedentes comunitários para o mercado internacional a preços competitivos e, obviamente, prejudicaram os exportadores latino-americanos de produtos idênticos. CUNHA (1997: 165-166).

²⁶⁴ Segundo CUNHA (2007: 366-367, n. 23), “tornou-se vulgar na literatura económica sobre as relações económicas externas da Comunidade Europeia, logo na década de 80 do século passado, a referência a uma “pirâmide” de privilégios ou de preferências comunitárias. Na base estariam então os países beneficiários do SPG, no troço intermédio os acordos de associação com os países do Magrebe e do Machereque e no vértice os países ACP, associados à Comunidade Europeia por sucessivas convenções (de Arusha, de Iaoundé e de Lomé)”.

²⁶⁵ CUNHA (2009: 4-5).

²⁶⁶ Para um estudo aprofundado do Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas, referimos CUNHA (1995).

De acordo com Gonçalves, o SPG comunitário parecia oferecer apreciáveis vantagens, e até, em certa medida, compensar os países da América Latina das preferências comerciais agrícolas. Entretanto, dados concernentes aos anos de 1989 a 1993 demonstram que nunca mais de 61% dos produtos industriais importados desta região e, em princípio, abrangidos pelo SPG, beneficiaram efetivamente deste sistema²⁶⁷. Com o fim do sistema de Bretton Woods em 1971 – mesmo ano em que foi estabelecido pela primeira vez o SPG comunitário²⁶⁸ –, foi concluído um acordo comercial bilateral com a Argentina e, na sequência, logo depois da crise do petróleo, outro com o Uruguai, em 1973, e com o Brasil, em 1974²⁶⁹, ano em que foi criada a Cooperação Política Europeia (CPE), onde, no quadro intergovernamental, as consultas deveriam assegurar a cooperação política europeia em todas as questões importantes de política externa²⁷⁰. Com o México foi também concluído um acordo-quadro de cooperação, em 1975.

Trein & Cavalcanti²⁷¹ afirmam que a percepção europeia sobre a América Latina começou a mudar nesta década, ainda que lentamente, passando a ser vista pelos europeus como um continente estratégico, onde poderiam ampliar as suas oportunidades de investimento e de acesso a mercados para os seus produtos, além de assegurarem fontes alternativas de matérias-primas. Os latino-americanos, por seu turno, como assevera Saraiva²⁷², implementavam um processo de diversificação de parceiros externos e buscavam estabelecer relações distintas daquelas mantidas com os EUA. Contudo, segundo a autora, estes tipos de relações não saíram do campo das intenções, e aponta como motivo, entre outros, o fato de muitos governos europeus não enxergarem com “bons olhos” os governos autoritários da região. Luís P. Cunha²⁷³, todavia, sublinha que estes foram acordos de

²⁶⁷ Cfr. GONÇALVES (1996: 19, parte III).

²⁶⁸ COMISSÃO EUROPEIA, *O Novo Sistema de Preferências Generalizadas da União Europeia*.

²⁶⁹ “A este acordo sucedeu, já em princípios da década de 80, um acordo-quadro de cooperação, ainda em vigor. No seu art. 1.º estipula-se a concessão do tratamento da nação-mais-favorecida (NMF) entre as partes. No âmbito da cooperação comercial, não se garantem efectivos avanços na liberalização das trocas (“as partes acordam em estudar os métodos e os meios para eliminar os obstáculos que entrem as suas trocas, nomeadamente não pautais e parapautais” – esta será uma preocupação expressa nos acordos de cooperação, de 2ª e 3ª gerações, sucessivamente concluídos com vários países da América Latina (e da Ásia)). Para além de alguma cooperação comercial, está prevista, em termos vagos, a cooperação económica mas não a concessão de ajuda”. CUNHA (2009: 3-4, n. 3).

²⁷⁰ Cfr. CARVALHO & SENHORAS (2008: 9).

²⁷¹ TREIN & CAVALCANTI (2007: 68).

²⁷² SARAIVA (2004: 91).

²⁷³ CUNHA (1997: 168).

conteúdo material pouco relevante – não contemplavam a concessão do tratamento preferencial (i.e., continham outras medidas tendentes a desenvolver e a diversificar as trocas), não previam, em regra, a prestação de ajuda direta – mas formalizavam o novo interesse da UE pela região.

O caráter periférico no relacionamento comunitário com os países da América Latina é readquirido a partir de 1975, com alguma exceção no que respeita ao Brasil (exportador de minério) e ao México (exportador de petróleo), que se prestou a alguma assistência financeira nesses domínios²⁷⁴.

Carvalho & Senhoras²⁷⁵ apontam o diálogo – ainda que limitado a temas de natureza essencialmente prática – como o principal êxito da primeira fase de acordos estabelecidos pela ainda CEE; um diálogo inter-regional, que se havia formado entre a Comissão Europeia, órgão executivo de articulação da CPE, e o Grupo Latino-Americano (GRULA), composto por embaixadores latino-americanos sediados em Bruxelas²⁷⁶.

Os acordos-quadro de cooperação com o Brasil, em 1980²⁷⁷, e com o México, em 1975, tiveram como orientação o desenvolvimento da cooperação econômica em vários domínios, como por exemplo a indústria, energia, ciência e tecnologia. Estes fazem parte da segunda fase de acordos celebrados entre a UE e a América Latina²⁷⁸.

Nesta mesma década, especificamente em 1984, foi constituído pela primeira vez um diálogo político inter-regional com os países centro-americanos e com o Panamá, através de

²⁷⁴ CUNHA (1997: 168-169).

²⁷⁵ (2008: 11-12).

²⁷⁶ Em sentido convergente, SARAIVA (2004: 91) destaca que embora as relações no campo econômico não apresentassem grandes avanços, o mesmo não acontecia no campo político, tendo a CPE um papel ainda mais significativo. “Dentro de um projeto mais amplo da Comunidade de aumentar sua presença no cenário internacional, a América Latina ocupou um espaço e, a partir de meados da década de 1980, o comportamento da CE começou a adquirir um matiz próprio mais claro, possibilitado pela ausência de desacordos fundamentais entre os europeus no que diz respeito à região”.

²⁷⁷ Luís P. Cunha ressalta que também na década de 1980 a adesão de Portugal e da Espanha à CE produziu efeitos perniciosos sobre as exportações da América Latina tendo como destino a Comunidade “dos nove” (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido) e os países ibéricos. Sublinha que “os países latino-americanos viram-se prejudicados pela concentração das exportações portuguesas e espanholas de produtos industriais trabalho-intensivos na CE “dos nove” e perderam o acesso aos mercados ibéricos de que dispunham para os seus produtos alimentares e agrícolas, por força da entrada em vigor do princípio da preferência comunitária. Este princípio obrigou à substituição de importações de produtos alimentares e agrícolas de países terceiros por importações de origem comunitária”. CUNHA (1997: 170).

²⁷⁸ CUNHA (2009: 5 – n. 6) designa estes acordos como de 2.^a geração, enquanto CLAEYS (2001: 170) e MARTÍN ARRIBAS (2005: 4), se referem a estes acordos como de 1.^a geração, não concedendo importância aos acordos setoriais celebrados na década de 1960.

um mecanismo conhecido como Diálogo de San José²⁷⁹, instrumento de cooperação inter-regional que tinha como objetivo a contribuição para a adoção de uma solução negociada para a crise na área²⁸⁰.

De seguida, em 1985, é assinado o primeiro acordo de cooperação entre a UE, por um lado, e os países do MCAC e o Panamá, por outro. Antes, em 1983, havia sido alcançado um outro acordo de cooperação com a organização do grupo Andino e os seus Estados-Membros. Porém, este só foi ratificado em 1987, ano que também foi estabelecido um diálogo com o Grupo Rio²⁸¹.

De uma perspectiva comercial, estes acordos não preveem uma relação preferencial. Com efeito, só é concedida às partes a cláusula da nação mais favorecida. Da mesma forma, um acordo subsequente com a Comunidade Andina (que entrou em vigor em 1998) – contendo disposições sobre cooperação econômica, comercial e outras, e sendo mais amplo do que o seu antecessor – não foi além da mera garantia de ausência de discriminação negativa nas trocas comerciais²⁸²⁻²⁸³. Deste modo, mantiveram-se os grandes obstáculos ao desenvolvimento das relações comerciais entre a UE e a América Latina, nomeadamente, a concessão de (melhores) preferências alfandegárias aos países africanos associados e a continuação de uma política agrícola fortemente protecionista²⁸⁴.

²⁷⁹ Quanto ao Diálogo de San José, CARVALHO & SENHORAS (2008: 12, n. 6) destacam que o mecanismo “foi estabelecido entre a Comissão Europeia e o Grupo de Contadora (Nicarágua, Colômbia, Panamá, Venezuela, Costa Rica, El Salvador, Guatemala e Honduras) em 1983, para mediar a crise na América Central, desencadeada pela Revolução Nicaraguense e as Forças Armadas dos EUA, em virtude das divergências das políticas norte-americanas para a região latino-americana”.

²⁸⁰ De acordo com CARVALHO & SENHORAS (2008: 12), “do ponto de vista europeu, a democracia e o respeito pelos direitos humanos eram fatores considerados condições necessárias para o desenvolvimento da democracia”.

²⁸¹ AMAT (2008: 58) descreve o Grupo Rio como resultante do Grupo Contadora, estendido ao resto dos países da América Latina e a alguns do Caribe, nomeadamente: Argentina, Bolívia, Brasil, Comunidade do Caribe (CARICOM), Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Equador, Guiana, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Perú, Uruguai e Venezuela. Sublinha que as suas bases foram lançadas em uma reunião na cidade do Rio de Janeiro (BR), em 1986, onde também foi articulado o chamado “Mecanismo Permanente de Consulta e Cooperação Política”.

²⁸² Nesse sentido, AMAT (2008: 62-64); e CUNHA L. P. (2009: 5).

²⁸³ Em 2012, foi assinado um acordo comercial ambicioso e abrangente, sobre a liberalização progressiva e recíproca, apenas com a Colômbia e o Peru (atualmente a Comunidade Andina é composta por quatro países: Bolívia, Colômbia, Equador e Peru). Foi aplicado a título provisório desde 2013 e prevê a liberalização total do comércio de produtos industriais e da pesca ao longo de 10 anos (sendo os direitos aduaneiros, na maioria, eliminados com a sua entrada em vigor) e um maior acesso ao mercado para os produtos agrícolas (85% deverão ser liberalizados num prazo de 17 anos). Cfr. GRIEGER (dezembro 2019: 5).

²⁸⁴ CUNHA (2009: 5).

Outro fato importante, que gerou impacto no comportamento europeu para com a América Latina, ocorreu no final da década, com a queda do Muro de Berlim. Devido à necessidade de maior integração dos países do Centro e do Leste europeu, e depois que isto efetivamente ocorreu, foi necessário empreender reformas estruturais internas, realizar uma reorientação no continente europeu e aumentar as atividades na área. Como resultado, ficaram em compasso de espera as relações com parceiros mais distantes²⁸⁵.

2.2.3 DÉCADA DE 1990

No início da década de 1990, podemos destacar uma maior abrangência dos acordos-quadro de cooperação, assinados pela UE com países de toda a América Latina (com exceção de Cuba)²⁸⁶.

Foram celebrados acordos nesta terceira fase²⁸⁷ com Argentina²⁸⁸, Brasil²⁸⁹, Chile²⁹⁰, México²⁹¹, Paraguai²⁹² e Uruguai²⁹³, que incrementaram, substancialmente, os domínios para a cooperação (com a educação, a formação, as novas tecnologias, os serviços financeiros, o desenvolvimento e a propriedade intelectual e industrial, os investimentos, a saúde pública e a luta contra os narcóticos) e garantiram o tratamento da nação mais favorecida, mas sem prever reduções alfandegárias preferenciais, adotadas convencionalmente²⁹⁴. A estes acordos se somam dois outros, assinados com os países do

²⁸⁵ Cfr. SARAIVA (2004: 92).

²⁸⁶ Cuba era o único país da América Latina com o qual a UE não tinha um acordo de cooperação. As negociações entre a UE e Cuba tiveram início em abril de 2014 e foram concluídas em 11 de março de 2016, tendo o acordo sido assinado em dezembro de 2017. Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, disponível para consulta online em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/press-room/20170629IPR78654/parlamento-europeu-aprova-primeiro-acordo-de-cooperacao-entre-a-ue-e-cuba>, último acesso em setembro de 2020.

²⁸⁷ De acordo com Luís P. Cunha, que designa estes acordos como de 3.^a geração, estes “não contemplam concretamente a cooperação para o desenvolvimento, realizada através da prestação de ajuda financeira (como exceção, temos o acordo com o Paraguai). Entretanto, mas antes a cooperação no domínio estrito do desenvolvimento social, efectuada em especial através de assistência técnica (como exemplo, podemos citar os acordos efetuados com o Brasil, o Chile, o México e o Uruguai)”. CUNHA (1997: 171, n. 259).

²⁸⁸ Vide JO, série L, n.º 295, de 26.10.90.

²⁸⁹ Vide JO, série L, n.º 262, de 1.11.95.

²⁹⁰ Vide JO, série L, n.º 209, de 19.8.96.

²⁹¹ Vide JO, série L, n.º 340, de 11.12.91.

²⁹² Vide JO, série L, n.º 313, de 30.10.92.

²⁹³ Vide JO, série L, n.º 94, de 8.4.92.

²⁹⁴ CUNHA (1997: 171).

grupo Andino²⁹⁵, e com países do istmo centro-americano (países do MCAC e o Panamá²⁹⁶-²⁹⁷)²⁹⁸.

Em maio de 1992, foi assinado um acordo de cooperação interinstitucional entre a Comissão Europeia e o Conselho do Mercosul, com o objetivo de permitir ao bloco sul-americano beneficiar de conhecimentos comunitários em matéria de integração regional.

No âmbito político, a década foi marcada pelo estabelecimento de diálogos baseados na PESC²⁹⁹ – política externa e de segurança comum, instituída em 1993 pelo Tratado de Maastricht, sendo progressivamente reforçada por tratados posteriores, em particular pelo Tratado de Lisboa – com os países Andinos, México, MERCOSUL e Chile. Foi marcada também pelo início de um outro diálogo, baseado em encontros periódicos entre chefes de Estado e o governo da UE, América Latina e Caribe. No entanto, não se tornaram tema prioritário para o bloco; apenas faziam parte da diplomacia europeia de encontros Norte-Sul³⁰⁰.

Em 1995³⁰¹, foi assinado um acordo-quadro de cooperação inter-regional entre a CE e os seus Estados-Membros, por um lado, e também o MERCOSUL e os seus Estados-Membros, pelo outro, de duração ilimitada. No âmbito comercial, Luís P. Cunha³⁰² assinala que não foram introduzidos reais avanços na liberalização das trocas, nem se assumiram compromissos concretos nesse sentido, antes foi proposto às partes prepararem esta futura liberalização, sempre tendo em conta a sensibilidade de certos produtos, o que resultava em

²⁹⁵ Em 1993, a UE e a Comunidade Andina celebraram um acordo-quadro de cooperação, que entrou em vigor em 1998. Cfr. JO, série L, n.º 127, de 29.04.1998.

²⁹⁶ Vide JO, série L, n.º 63, de 12.3.99.

²⁹⁷ Em 1993, a UE celebrou o Acordo-Quadro de Cooperação UE-América Central, em vigor desde 1998. Em 2003, as partes assinaram o Acordo de Diálogo Político e Cooperação UE-América Central, que entrou em vigor em 2014. Em 2007, iniciaram as negociações sobre um acordo de associação inter-regional, as quais ficaram concluídas em 2010. Enquanto se aguarda a ratificação do acordo, as disposições comerciais têm sido aplicadas a título provisório desde 2013. Em novembro de 2019, a Bélgica e a Grécia ainda não tinham ratificado o acordo. Cfr. GRIEGER (dezembro 2019: 14).

²⁹⁸ CUNHA (2009: 5-6).

²⁹⁹ “A PESC norteia-se pelos princípios, persegue os objetivos e é conduzida em conformidade com as disposições gerais aplicáveis a toda a ação externa da UE. A este propósito, procura preservar a paz, reforçar a segurança internacional e promover a cooperação internacional, a democracia, o Estado de direito, o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”. Cfr. EURO-Lex, disponível para consulta online em: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/foreign_security_policy.html?locale=pt, último acesso em março de 2020.

³⁰⁰ Cfr. SARAIVA (2004: 92).

³⁰¹ O acordo de 1995 (JO, série L, n.º 69, de 19.3.96) entrou em vigor em 1999.

³⁰² CUNHA (1997: 172).

um processo de desmobilização pautal (e não pautal) demorado e pouco linear. Ficavam, em aberto, certas questões, como por exemplo a de saber se a reforma na política agrícola comum proporcionaria uma maior abertura do mercado comunitário à produção latino-americana. Apesar disso, nesta década começa a evidenciar-se a vontade comunitária de desenvolver com estes países uma política global.

Assim sendo, o acordo com o MERCOSUL, bem como os acordos de associação que a Europa comunitária irá celebrar com os países latino-americanos, possuem características da quarta fase de celebração de acordos entre as regiões³⁰³.

No plano jurídico-formal, as relações entre a UE e a América Latina são tradicionalmente multiformes, principalmente se associarmos ao tratamento das trocas comerciais (e de cooperação) o diálogo político³⁰⁴.

Nesta década, as reuniões de diálogo político birregional permaneceram como mecanismos de associação diferenciados. Em 1996, os países que formavam o Diálogo de San José concordaram em organizar encontros imediatos entre a presidência do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e a UE. O Chile e o México assinaram declarações de diálogo político no mesmo ano, estabelecendo encontros anuais³⁰⁵.

A primeira cimeira entre a UE, a América Latina e o Caribe, que se realizou no Rio de Janeiro em junho de 1999, estabeleceu uma parceria estratégica birregional, e foi concluída com uma declaração conjunta, assim como um plano de ação que estabeleceu um grande número de prioridades em vários domínios pertencentes a três dimensões: diálogo político, relações econômicas e financeiras e cooperação³⁰⁶. A cimeira bienal mais recente,

³⁰³ CUNHA (1997: 172) designa estes acordos como de 4.^a geração.

³⁰⁴ Nesse sentido, AMAT (2008); e CUNHA (2009: 9).

³⁰⁵ CARVALHO & SENHORAS (2008: 14).

³⁰⁶ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Bruxelas, 31.10.2000 COM(2000) 670 final).

realizada em junho de 2015 em Bruxelas³⁰⁷, foi a segunda entre UE e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos³⁰⁸ (CELAC).

Carvalho & Senhoras afirmam que os alvos políticos mais complexos foram estabelecidos nesta quarta fase, designada pelos autores como 4.^a geração de acordos (1994-1998), “com o argumento de que uma rede de associação, em tese, promoveria o aumento da influência das duas regiões na cena internacional através do estabelecimento de um diálogo para a promoção da coesão social, desenvolvimento sustentável e melhorias do meio ambiente”³⁰⁹. Entretanto, relatam que a proliferação de acordos birregionais e a intensificação da cooperação para o desenvolvimento não tiveram resultados práticos; reposicionaram a América Latina na escala de preferência da UE, mas somente no que diz respeito às relações econômicas³¹⁰.

De um modo geral, diante de todo o desenvolvimento histórico apresentado, podemos concluir que, até ao final do século XX, a América Latina manteve-se como uma região na periferia do relacionamento comercial europeu com o resto do mundo e fora do universo de beneficiários naturais de tratamento pautal preferencial tradicionalmente

³⁰⁷ CRONOLOGIA DAS REUNIÕES UE-ALC E UE-CELAC: Rio de Janeiro (Brasil) - junho de 1999; Madrid (Espanha) - maio de 2002; Guadalajara (México) - maio de 2004; Viena (Áustria) - fevereiro de 2006; Lima (Peru) - maio de 2008; Madrid (Espanha) - maio de 2010; Santiago do Chile (Chile) - janeiro de 2013; Bruxelas (Bélgica) - junho de 2015. Cfr. publicação produzida pelo Secretariado-Geral do Conselho, disponível para consulta online em: <https://www.consilium.europa.eu/media/30032/qc0415217ptn.pdf>, último acesso em março de 2020.

“Devido ao adiamento da Cimeira UE-CELAC de outubro de 2017, em Salvador, os ministros dos Negócios Estrangeiros das duas regiões reuniram em Bruxelas, em 16 e 17 de julho de 2018 e aprovaram uma declaração que coloca a tónica no reforço da cooperação birregional em fóruns mundiais”. Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, disponível para consulta online em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/176/latin-america-and-the-caribbean>, último acesso em março de 2020.

³⁰⁸ “Estabelecida em 2010, a CELAC fundiu o antigo Grupo Rio (Fórum de Consulta Política) com a CALC (Cimeiras América Latina e Caraíbas). Desde então, é contraparte da UE no processo de parceria estratégica biregional, incluindo a nível da cimeira. A 1.^a Cimeira UE-CELAC/7.^a Cimeira UE-ALC decorreu em Santiago (Chile), em 2013. A 10-11 de junho de 2015 decorreu, em Bruxelas, a 2.^a. Cf. ALC”. Cfr. EUROCID, disponível para consulta online em: <https://eurocid.mne.gov.pt/ue-lusofonia/glossario>, último acesso em março de 2020.

³⁰⁹ “Além disso, contribuiriam para a estabilização dos países da América Latina a fim de que conseguissem atrair mais investimento direto da Europa e provisões para infraestrutura, e ajudaria nas lutas contra o narcotráfico, fortalecendo a governança democrática”. CARVALHO & SENHORAS (2008: 15).

³¹⁰ Em sentido convergente, TREIN & CAVALCANTI (2007: 72).

garantido pela UE pela via convencional (excluimos o SPG³¹¹ – muito limitado e, como vimos, geralmente conotado com a base da pirâmide de privilégios comunitária)³¹².

O cenário começou a mudar para um ACL, com o início das negociações com o MERCOSUL, ainda na década de 1990 e, em seguida, com os acordos com o México e o Chile – em vigor desde 2000 e 2003, respectivamente, e atualmente em renegociação³¹³.

2.2.4 DÉCADA DE 2000

Os ACL celebrados pela UE antes de 2006 (a grande maioria) são, na atualidade, classificados como de ‘primeira geração’. Abrangem apenas o comércio de mercadorias, e muitas vezes mesmo os produtos agrícolas só foram adicionados ao seu âmbito de aplicação numa fase posterior, onde tendem a centrar-se na liberação pautal. Estão nesta categoria os países latino-americanos México e Chile, onde centraremos a nossa atenção³¹⁴.

³¹¹ “Com a reforma em 2012 (vide Regulamento (UE) n.º 978/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à aplicação de um sistema de preferências pautais generalizadas e que revoga o Regulamento (CE) n.º 732/2008 do Conselho, JO L 303 de 31.10.2012, p.1), o SPG orientou-se sobretudo para os países mais necessitados – os países menos avançados (PMA) –, mantendo ao mesmo tempo os três componentes do sistema. O primeiro destes elementos é o SPG normal: um acordo comercial autónomo através do qual a UE proporciona a certas mercadorias de países terceiros um acesso preferencial não recíproco ao mercado da UE, sob a forma de direitos aduaneiros reduzidos ou iguais a zero. O segundo elemento, o SPG+, é um regime de incentivo específico que oferece reduções de direitos aduaneiros aos países que tenham ratificado e aplicado as convenções internacionais relativas aos direitos humanos e laborais, ao ambiente e à boa governação. O terceiro elemento é a iniciativa Tudo Menos Armas (TMA), que garante um acesso à UE isento de direitos aduaneiros e de contingentes para todos os produtos, exceto armas e munições, de 48 PMA. [...] Destes países, 34 são países africanos, oito são países asiáticos, cinco são países do Pacífico e o restante é um país das Caraíbas (Haiti)”. Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, disponível para consulta online em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.2.3.pdf, último acesso em abril de 2020.

³¹² Cfr. CUNHA (2018: 215).

³¹³ CUNHA (2009: 8-10); e IDEM (2019: 1154).

³¹⁴ Os ACL que estão a ser aplicados pela UE, dividem-se em quatro categorias, conforme o seu conteúdo e objetivos (destacaremos apenas os países da América Latina e o Caribe), a saber: (i) ‘Nova geração’ de ACL, que são os ACL negociados após 2006, depois de a Comissão anunciar que daria início à negociação de ACL abrangentes com países terceiros selecionados, entre eles Colômbia, Equador, Peru e América Central, que visam desenvolver acordos comerciais baseados em regras e valores mais sólidos, e incluem disposições específicas em matéria de comércio e desenvolvimento sustentáveis; (ii) Zonas de comércio livre abrangente e aprofundado (ZCLAA), que são os pilares econômicos dos acordos de associação e estabelecem condições para relações econômicas e comerciais reforçadas, permitindo uma aproximação progressiva e mais abrangente da legislação dos parceiros à legislação da UE, porém, sem nenhum país integrante da América Latina e Caribe (apenas Ucrânia, Moldávia e Geórgia); (iii) Acordos de Parceria Econômica (APE), que são acordos que apoiam o desenvolvimento dos parceiros comerciais, entre eles o Caribe (Cariforum: Antígua e Barbuda; Belize; Barbados; Domínica; República Dominicana; Granada; Guiana; Jamaica; São Cristóvão e Neves; Santa Lúcia; São Vicente e Granadinas; Suriname; e Trindade e Tobago). O APE com “s” inclui igualmente disposições sobre serviços, investimentos e outros temas relacionados com o comércio; (iv) ‘Primeira geração’

O México possui a 14.^a maior economia do mundo em termos de PIB e a segunda maior da América Latina (depois do Brasil)³¹⁵. Está inserido no G20³¹⁶, na OCDE, na Aliança do Pacífico e na APEC – Cooperação Econômica Ásia-Pacífico. Foi o primeiro país da América Latina a assinar um acordo de parceria econômica, de concertação política e de cooperação (também conhecido por ‘Acordo Global’) com a UE, em 1997, que está em vigor desde 2000³¹⁷.

No tocante ao Chile, o país é membro da OCDE, membro fundador da Aliança do Pacífico e membro associado da Comunidade Andina e do MERCOSUL. Iniciou as relações com a UE com um acordo-quadro de cooperação celebrado em 1996, depois substituído por um acordo de associação UE-Chile em 2002 e que está em funcionamento desde 2003 (em vigor na sua totalidade desde 2005).

Os Acordos de Associação efetuados pela UE com o México e com o Chile³¹⁸ apresentam um conteúdo material considerável, principalmente no âmbito comercial, na medida em que preveem uma liberalização comercial progressiva e recíproca de bens e serviços e, também, a criação de ZCL bilaterais³¹⁹. O que não é uma característica típica dos acordos realizados com os demais países latino-americanos, que tradicionalmente não contemplam concessões comerciais.

De acordo com Kegel³²⁰, foram os primeiros que se desenvolveram fora do quadro dos acordos “vazios” celebrados entre a UE e os restantes países da América Latina e Caribe (acrescentamos a estes o acordo com o MERCOSUL). A autora explica que os acordos

de ACL, já referido. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA (Bruxelas, 9.11.2017 COM(2017) 654 final); e IDEM (Bruxelas, 14.10.2019 COM(2019) 455 final).

³¹⁵ GRIEGER (dezembro: 2019: 29).

³¹⁶ O G20 é integrado pela África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia e União Europeia. Além dos membros permanentes, participam Espanha, Jordânia, Singapura e Suíça como convidados da atual presidência da Arábia Saudita, além do Senegal, representando a Nova Parceria para o Desenvolvimento da África (NEPAD), Vietnã, representando a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), e Emirados Árabes Unidos (Conselho de Cooperação do Golfo — CCG). Foi criado em 1999, em resposta às crises financeiras no México (1994), Ásia (1997) e Rússia (1998). O G20 não é uma organização internacional, motivo pelo qual não possui secretariado permanente nem recursos próprios. A atual presidência (2020) está a cargo da Arábia Saudita. Cfr. BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Itamaraty, “O Brasil no G-20”.

³¹⁷ Vide JO, série L, n.º 276, de 28.10.2000.

³¹⁸ Vide JO, série L, n.º 276, de 28.10.00 e JO, série L, n.º 352, de 30.12.02.

³¹⁹ CUNHA (2009: 10) destaca que estes acordos também dispunham “de um diálogo institucionalizado e de uma cooperação global, a qual, em acréscimo aos domínios tradicionais, abarca novos sectores, como sejam matérias de natureza social ou de erradicação da pobreza. Neles se reafirma a “cláusula democrática”.

³²⁰ KEGEL (2004: 110).

“vazios” possuem níveis de comprometimento jurídico e objetivos concretos bastante reduzidos e, por seu turno, os acordos considerados “cheios” são aqueles com objetivos comerciais claramente definidos e com instrumentos jurídicos eficazes.

No entanto, conforme Luís P. Cunha³²¹, o acordo com o México “caracteriza-se por ser a liberalização comercial acordada como bilateral, progressiva, recíproca mas assimétrica” (i.e. o bloco europeu elimina os seus impostos a um ritmo mais elevado do que o México), “diferenciada (no sentido em que os direitos alfandegários sobre produtos industriais seriam eliminados em 2007 e os agrícolas, em 2010) e incompleta (não cobre todos os produtos; por exemplo, a liberalização do comércio agrícola abrange apenas 62% dos produtos)”.

No que se refere ao acordo de associação com o Chile, foi estabelecido que os direitos alfandegários sobre produtos industriais iriam ser eliminados em 2010 e os relativos a produtos agrícolas e da pesca, em 2013. Contudo, segundo o autor, ambos os acordos continham disposições comerciais que restringem o alcance dos compromissos liberalizadores (cláusulas de salvaguarda, medidas *antidumping* e exceções por razões de caráter não econômico)³²².

Neste contexto, pode considerar-se que estes acordos (e também o projeto de acordo com o MERCOSUL, que veremos no próximo capítulo) são frutos de uma estratégia europeia para defender os seus interesses face às iniciativas norte-americanas³²³.

No caso do México, por exemplo, Heller³²⁴ destaca que a assinatura do NAFTA despertou maior interesse europeu em fortalecer o relacionamento com o país no final dos anos 1990, devido ao seu possível impacto negativo sobre a perda de participação de mercado das empresas europeias³²⁵.

³²¹ CUNHA (2009: 12).

³²² Nesses acordos, verificaram-se compromissos *WTO-plus*, particularmente no comércio de serviços, com algumas exceções (v.g. no setor audiovisual). Todavia, segundo assevera Luís P. Cunha, “na generalidade das matérias, as partes a mais não se obrigam do que à realização de consultas ou à previsão de outros mecanismos de cooperação ou de coordenação. Também na generalidade dos casos, a previsão de assumpção futura de compromissos *WTO-plus*, quando se faz, e faz-se com alguma frequência, não obedece a uma qualquer calendarização, dispensando-se, por conseguinte, de uma natureza verdadeiramente vinculativa” (2009: 20-21).

³²³ CUNHA (2009: 17).

³²⁴ HELLER (2005: 119-128)

³²⁵ “Por outro lado, pode ter-se querido servir considerações estratégicas das multinacionais da UE, especialmente na indústria dos motores, que procurarão usar o México como uma base para exportar tanto para a UE como para a América do Norte”. CUNHA (2009: 16).

Do ponto de vista dos países latino-americanos, pode admitir-se que os seus exportadores passam a entrar no mercado europeu em igualdade de circunstâncias com produtores de outros países que contam com condições similares de entrada preferencial. Indiscutivelmente, evita-se discriminação negativa face aos países que com a UE têm acordos preferenciais, e obtém-se até discriminação positiva. No entanto, a natureza preferencial das condições de entrada destes exportadores no mercado europeu medir-se-á nos planos da cobertura de produtos, do montante de redução alfandegária e das regras de origem³²⁶. Em outras palavras, esta “aproximação” entre a UE e a América Latina não garante que esta última venha, no futuro, a beneficiar mais do que já vinha beneficiando (v.g. no que se refere a produtos agrícolas).

Concluindo, esta “aproximação” à América Latina pode explicar-se com a prossecução dos interesses próprios da UE. Nas palavras de Luís P. Cunha³²⁷:

“Quando se assiste à celebração (ou ainda à negociação) de uma série de acordos de comércio livre com países mais distantes, que nada têm de parceiros comerciais “naturais” (México, Chile, MERCOSUL), tem-se, na perspectiva europeia, o objectivo adicional de assegurar acesso preferencial a mercados externos afastados, até para fazer face a iniciativas de integração regional que aí se localizam (no âmbito do chamado “novo regionalismo”). Paralelamente, proporciona-se a oportunidade para levar a cabo, em âmbito regional, ensaios de liberalização sobre domínios que não os das mercadorias ou de desenvolvimento de processos de integração profunda”.

Em 2016, foi iniciado com o México um processo de negociação para a modernização do Acordo Global UE-México, alcançando um acordo político em 21 de abril de 2018 e em abril de 2020, as partes chegaram a acordo sobre as últimas questões pendentes³²⁸. Com o Chile, as últimas negociações foram lançadas em Bruxelas, em 16 de

³²⁶ CUNHA (2009: 28).

³²⁷ CUNHA (2009: 29).

³²⁸ “O México é o principal parceiro comercial da UE na América Latina, com um comércio bilateral de mercadorias no valor de 66 mil milhões de EUR e um comércio de serviços no valor de 19 mil milhões de EUR (dados de 2019 e 2018, respetivamente). As exportações de mercadorias da UE são superiores a 39 mil milhões de EUR por ano. O comércio de mercadorias entre a UE e o México mais do que triplicou desde a entrada em vigor do acordo inicial, em 2001. O acordo comercial modernizado irá contribuir para impulsionar este forte crescimento histórico”. Cfr. COMISSÃO EUROPEIA (28 de abril de 2020).

novembro de 2017. A sexta ronda teve lugar na semana de 25 de novembro de 2019, em Santiago; e a sétima ronda estava prevista para a primavera de 2020, em Bruxelas³²⁹.

2.2.5 PANORAMA GERAL DOS ATUAIS ACORDOS ENTRE A UE E OS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA E CARIBE (ALC)

Os 33 países que compõe a Comunidade dos Estados Latinos Americanos e Caribenhos (CELAC) são, em conjunto, o quinto parceiro comercial mais importante da UE³³⁰. Ainda assim, nas últimas décadas, o bloco europeu perdeu uma cota importante na região. Enquanto em 1990 a UE representava 24,8% do comércio da ALC, em 2011 a sua cota tinha diminuído para 13,7%³³¹. Entre os principais fatores, incluem-se: i) a ascensão dos mercados emergentes, nomeadamente a China³³², e a sua importância crescente como novos atores na ALC; e ii) a criação, em 2011, da Aliança do Pacífico, onde os quatro países fundadores (Chile, Colômbia, México e Peru) partilham um forte interesse em estabelecer relações com mercados asiáticos dinâmicos.

Por outro lado, apesar de os EUA continuarem a ser o primeiro parceiro comercial da maioria dos grupos e países da ALC, as atuais mudanças na sua política comercial (retirada norte-americana da Parceria Transpacífica, renegociação do NAFTA, além do aumento de partidos populistas e nacionalistas³³³) criaram incertezas na região. Esta situação também criou oportunidades para que a UE possa promover os seus interesses, em especial com o MERCOSUL, em relação ao qual o bloco europeu perdeu a sua posição de primeiro parceiro comercial de longa data para a China em 2017.

De acordo com o *World Trade Statistical Review 2019* da WTO, que examina os desenvolvimentos mais recentes no comércio mundial, com uma análise detalhada das tendências atuais para o comércio de bens e serviços, a China tornou-se, nos últimos anos, a

³²⁹ Cfr. CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Overview of FTA and other trade negotiations*.

³³⁰ Cfr. GRIEGER (dezembro 2019).

³³¹ Cfr. CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (outubro de 2012).

³³² Cfr. CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (novembro de 2016).

³³³ Os quais têm contestado princípios fundamentais até então defendidos: como a defesa do multilateralismo, a promoção da liberalização comercial e o aprofundamento da integração regional. O exemplo mais significativo, segundo DEMERTZIS & SAPIR & WOLFF (2018: 24), é a administração Donald Trump, que desde o início buscou privilegiar as relações bilaterais em detrimento das multilaterais.

maior comerciante de mercadorias e o segundo *global trader* em bens e serviços³³⁴. O fato é que a “fatia” de comércio internacional dos países e regiões do Sul Global, entre os quais normalmente se destacam os países do agrupamento BRICS³³⁵ (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e a região da Ásia-Pacífico, tem crescido exponencialmente ao longo do século XXI, ultrapassando o desempenho comercial dos países desenvolvidos nos últimos 10 anos³³⁶.

À vista disso, a Comissão Europeia traçou uma estratégia comercial, lançada em 2015 e denominada ‘Comércio para todos’³³⁷, que reforça a política comercial da UE como principal contribuidor para a promoção do crescimento, do emprego e do investimento. Esta iniciativa também insta à revitalização da OMC, atribuindo-lhe um papel fulcral no desenvolvimento e na aplicação das normas, “em vez da atual abordagem do «compromisso único»³³⁸, que prevê que todos os pontos da agenda devem ser aprovados em conjunto, e criando um mecanismo “a dois níveis” que permita que um subconjunto de membros da OMC progridam a respeito duma questão específica e, ao mesmo tempo, permita que outros membros adiram numa fase posterior”³³⁹.

Diante desse cenário, que inclui também o impasse nas negociações multilaterais no contexto da OMC sobre o *Doha Round* para o Desenvolvimento, uma das alternativas da UE na promoção da liberalização comercial constitui a conquista de novos parceiros entre os países e regiões emergentes, como os países da ALC. A União prossegue três prioridades para a ALC. Estão enunciadas na referida comunicação de 2015, e consistem em modernizar os dois pilares comerciais dos acordos já celebrados com o Chile e com o México, bem como

³³⁴ Cfr. WORLD TRADE ORGANIZATION (2019), *World Trade Statistical Review*.

³³⁵ O acrônimo, criado alguns anos antes da formação (2006), não mais se limitou a identificar as quatro economias emergentes. O BRIC passou a constituir um mecanismo de cooperação em áreas que tenham o potencial de gerar resultados concretos às populações dos seus integrantes. Em 2011, a África do Sul passou a fazer parte do agrupamento, acrescentando o “S” ao acrônimo, agora BRICS. É um clássico exemplo de integração que não depende de fronteiras vizinhas.

³³⁶ Cfr. LUCIANO (2020: 79-80).

³³⁷ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA (2015).

³³⁸ “O princípio do «compromisso único» significa, fundamentalmente, que «não há acordo sobre nada enquanto não houver acordo sobre tudo»”. Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, A UNIÃO EUROPEIA E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (2020).

³³⁹ Cfr. PARLAMENTO EUROPEU, A UNIÃO EUROPEIA E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (2020).

finalizar as negociações de longa data com o MERCOSUL sobre um acordo de associação, desbloqueando o potencial comercial ainda por explorar na região³⁴⁰.

Os acordos que regem as relações comerciais da UE com os países da ALC, diferem consideravelmente em termos de cobertura e metodologia, dependendo do contexto da negociação e do momento em que foram celebrados. Entre eles estão incluídos: (i) um ACL com três países da Comunidade Andina (Colômbia, Peru e Equador); (ii) dois acordos com grupos sub-regionais (Cariforum e América Central); (iii) acordos com o MERCOSUL e seus membros individuais, que deverão ser substituídos por um acordo com o MERCOSUL; (iv) acordos com o México e o Chile (como já referimos, estão atualmente em fase de modernização); e (v) um acordo com Cuba.

No que se refere às negociações UE-MERCOSUL recentemente concluídas, será importante assinalar que assentam num quadro jurídico existente que remonta à década de 1990. Como já visto, nessa ocasião a UE celebrou acordos-quadro bilaterais de cooperação com a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e o Brasil, a que se seguiu um acordo-quadro inter-regional de cooperação com o MERCOSUL. Estes acordos, especialmente este último, foram considerados etapas intermediárias do processo de conclusão de um acordo pleno UE-MERCOSUL para nortear as relações comerciais. Todavia, como veremos no próximo capítulo, apesar de as negociações para este acordo se terem revelado muito complicadas, tendo sido suspensas em diversos momentos, em 2010, último relançamento, teve o benefício adicional de poder abordar de imediato a maioria das questões comerciais, de uma forma moderna e global, o que não se verifica nos acordos em vigor da UE com o México e com o Chile.

Embora os acordos UE-México e UE-Chile já contenham disposições *WTO+* para obstáculos técnicos ao comércio e às medidas sanitárias e fitossanitárias, essas regras estão mais desenvolvidas nos acordos posteriores, como por exemplo no acordo da UE-Colômbia e Peru (com a adesão posterior do Equador). O capítulo deste acordo, dedicado aos obstáculos técnicos ao comércio, inclui a obrigação de utilizar normas internacionais³⁴¹,

³⁴⁰ Para acompanhar mensalmente as negociações em curso da UE, consultar o calendário do comboio legislativo da EPRS – Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, sobre comércio internacional, disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/eu-affairs/20160905STO41285/siga-a-evolucao-das-10-prioridades-da-ue-a-bordo-do-nosso-comboio-legislativo>, último acesso em setembro de 2020.

³⁴¹ Cfr. Artigo 76.º do Acordo Comercial UE-Colômbia, Peru e Equador. Vide JO, série L, n.º 354, de 21.12.2012, p. 3—2607.

salvo se estas forem ineficazes ou insuficientes para alcançar objetivos legítimos. Também não existem, nos acordos da UE com o Chile e com o México, capítulos específicos dedicados ao desenvolvimento sustentável, embora esta questão tenha sido em parte coberta pelos diálogos políticos. O acordo de parceria econômica (APE) UE-Cariforum é um outro exemplo. Este começa com uma parceria para o desenvolvimento sustentável e um compromisso claro de que o acordo deve ser aplicado em conformidade com os seus princípios de sustentabilidade³⁴². Da mesma forma, foram dedicados títulos específicos a estas questões no acordo UE-América Central.

Existem outras diferenças de conteúdo entre os acordos de ‘antiga’ e de ‘nova’ geração. No entanto, finalizaremos as nossas considerações sobre o assunto destacando que nenhum dos atuais acordos da UE com os países da ALC inclui disposições sobre proteção do investimento. Em vez disso, estas disposições são, em certos casos, cobertas por tratados bilaterais de investimento com determinados Estados-Membros da UE. A expectativa é que esta situação mude após o sucesso das negociações dos pilares comerciais modernizados³⁴³ com o Chile e com o México³⁴⁴.

Por último, cumpre referir que o novo acordo de diálogo político e de cooperação (ADPC) UE-Cuba não é muito ambicioso no domínio do comércio, e por essa razão não foi incluído nesta análise.

³⁴² Vide JO, série L, n.º 289, de 30.10.2008, p. 1—1955.

³⁴³ Existe também uma justificativa política para as referidas modernizações. “O pilar comercial do Acordo Global UE-México já era menos avançado do que o NAFTA (já para não referir a renegociação esperada deste último) e o PTP-11 (sem os EUA), do qual tanto o Chile como o México fazem parte, aumentaria ainda mais as diferenças. Além disso, é do interesse da UE alinhar o Acordo Global UE-México com o mais completo e recente CETA UE-Canadá, pois isso estabeleceria nomeadamente um certo grau de homogeneidade para as partes abrangidas por ambos os acordos”.

³⁴⁴ Para mais informações, referimos GRIEGER (dezembro 2019).

3. O AMBICIOSO ACORDO BIRREGIONAL ENTRE A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL

Após mais de 20 anos de negociações, no dia 28 de junho de 2019, em Bruxelas, a UE e o MERCOSUL concluíram as negociações de um Acordo de Associação que prevê o estabelecimento de uma ZCL e simboliza uma nova era nas relações entre os dois blocos. O acordo inclui compromissos em matéria de comércio, diálogo político e cooperação.

Na ocasião, as partes chegaram a um acordo de princípio³⁴⁵ relativamente a um ACL no âmbito de um Acordo de Associação mais amplo sobre o pilar comercial, visando a liberalização progressiva do comércio de bens e serviços e a abertura dos mercados de contratos públicos das Partes.

O MERCOSUL é o maior bloco comercial da América Latina, com um PIB combinado de 2,4 bilhões de dólares em 2018, mais de 260 milhões de habitantes e laços sólidos de investimento com a UE³⁴⁶.

O Acordo de Associação seria uma realização importante para a política de longa data da UE³⁴⁷, que consiste em procurar celebrar acordos birregionais ambiciosos com organizações regionais da América Latina como o MERCOSUL³⁴⁸. Por seu turno, para os países mercosulinos seria a oportunidade ideal de revitalizar a convergência interna e integrar as suas economias em cadeias globais de valor, além de apoiar, em conjunto com a UE, o sistema comercial multilateral fundamentado em regras, em tempos de crescente nacionalismo econômico e unilateralismo baseado na força³⁴⁹.

Todavia, a concretização deste Acordo de Associação encontra-se agora sujeita à sua ratificação pela UE e pelos Estados-Membros do MERCOSUL, segundo protocolos próprios de ratificação e incorporação de tratados³⁵⁰.

³⁴⁵ COMISSÃO EUROPEIA (1 de julho de 2019).

³⁴⁶ Dados do Banco Mundial relativos ao produto interno bruto de 2018 para os quatro membros fundadores. Disponível para consulta online em: <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf>, último acesso em setembro 2020.

³⁴⁷ Cfr. GRIEGER (dezembro 2019).

³⁴⁸ COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, COM(2000) 670 final.

³⁴⁹ Como, por exemplo, a “*America First*” (“A América em primeiro lugar”), política externa que enfatiza o nacionalismo americano, o nacionalismo econômico e o unilateralismo, rejeitando as políticas globais. É a estratégia que a administração dos EUA segue desde 2017.

³⁵⁰ “Após o anúncio político, é feita uma revisão técnica e jurídica do acordo, e realizada a tradução do texto nas línguas oficiais das partes. No caso da UE, o texto estará disponível em 23 idiomas. Quando o texto do

Apesar dos desafios significativos que se apresentam, nomeadamente, a controvérsia sobre o potencial impacto do acordo sobre o ambiente, as alterações climáticas, os direitos dos povos indígenas, o futuro dos agricultores e a segurança alimentar da UE e, ainda, diante de um contexto bastante complexo de crise pandêmica (COVID-19), no dia 18 de junho de 2020³⁵¹, as duas regiões conseguiram concluir as negociações do capítulo político e de cooperação, que marca a decisão dos governos de avançar em diversas áreas do acordo³⁵².

Durante o longo processo de negociação, os dois blocos debateram a redação de dispositivos e trocaram propostas, em circunstâncias de maior e menor comprometimento, até que se alcançasse o resultado previsto³⁵³.

Nesse sentido, com o objetivo de verificar o significado do fim destas negociações e, em que medida, representam uma real aproximação entre os espaços, a seguir, analisaremos os diferentes momentos do processo de negociação do Acordo de Associação, abordando os principais eventos ocorridos entre 1991 e 2019.

3.1. O ACORDO ENTRE A UE E O MERCOSUL EM RETROSPECTIVA

Os projetos de integração entre UE e MERCOSUL remontam ao contexto da assinatura do Tratado de Assunção, que, como visto, deu origem ao bloco sul-americano, em março de 1991.

O MERCOSUL foi criado para promover a integração econômica e política regional, tendo-se inspirado no modelo de integração da então Comunidade Econômica Europeia, mas

acordo estiver devidamente revisado e traduzido, ele estará pronto para assinatura. A Comissão Europeia encaminhará o acordo ao Conselho da UE, que decide sobre a assinatura formal. Será definida uma data com o MERCOSUL para a assinatura do acordo. Nos últimos acordos comerciais concluídos pela UE, esse processo levou de 7 meses a 3 anos. Após a assinatura, a Presidência da República (v.g. do Brasil) encaminhará o acordo para o Congresso Nacional, para apreciação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Se aprovado, o Senado autorizará o Poder Executivo a ratificar o acordo. No que se refere à UE, o acordo será encaminhado para votação no Parlamento Europeu. A parte econômica do acordo poderá entrar em vigor provisoriamente após a aprovação pelo Parlamento Europeu e a ratificação pelos países do MERCOSUL. A parte política dependerá da ratificação do texto pelos Estados-partes da UE. Cada Estado-parte do MERCOSUL deverá concluir seus respectivos processos internos para ratificação do acordo. Tudo indica que, uma vez ratificado pela União Europeia, o acordo poderá entrar em vigor para os sócios do MERCOSUL individualmente, à medida que cada um deles concluir seu processo de ratificação”. Cfr. ITAMARATY (2019: 16).

³⁵¹ Cfr. Acordo Mercosul-União Europeia – Impactos normativos/regulatórios no Mercosul, BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento; MADURO & VEIGA & RIOS (2020: 4).

³⁵² EUROPEAN UNION. EXTERNAL ACTION (2020).

³⁵³ Cfr. THORSTENSEN & SILVA (2020: 1).

sem lhe reproduzir os elementos supranacionais, e mantendo o pleno intergovernamentalismo.

A UE apoiou o processo de integração do MERCOSUL desde a sua origem, através da assinatura de um acordo de cooperação interinstitucional, em 25 de maio de 1992, destinado a colocar à disposição a experiência europeia em matéria de integração regional. Esse acordo deu origem a um intenso trabalho de cooperação e a inúmeros contatos entre autoridades das duas regiões, incluindo um diálogo ministerial informal de Ministros das Relações Exteriores, iniciado ainda em maio de 1992³⁵⁴.

Em 19 de outubro de 1994, cumprindo a orientação do Conselho Europeu³⁵⁵, foi expedida uma Comunicação pela Comissão Europeia, que incluía uma análise detalhada do histórico das relações entre os blocos, e indicava desenvolvimentos potenciais. A Comissão tinha como proposta uma estratégia bipartida de longo prazo para alcançar uma associação inter-regional³⁵⁶.

Inicialmente, o alvo era a assinatura de um acordo-quadro intra-regional sobre comércio e cooperação econômica. A conclusão desse acordo objetivava preservar a vantagem comparativa de que beneficiava o bloco europeu e preparar a associação inter-regional, impulsionando o progresso na integração do MERCOSUL.

O MERCOSUL foi a primeira iniciativa sul-americana de integração regional do mundo pós-Guerra Fria (pós-bipolar), oscilando entre seguir o seu objetivo original, a formação de um mercado comum nos moldes do “regionalismo fechado”, e avançar em diálogo com o contexto de abertura econômica, típica do “regionalismo aberto”³⁵⁷.

Dentro dos moldes do “regionalismo aberto”, os países do MERCOSUL demonstraram claro interesse pela negociação de um acordo de cooperação, visto que, segundo Saraiva & Gavião³⁵⁸, o mercado europeu era avaliado como extremamente atrativo, e já era (continuando a ser até 2017) o seu principal parceiro comercial. Já para os investidores europeus, o MERCOSUL representava uma área de expansão estratégica (nas

³⁵⁴ Cfr. COMISSÃO EUROPEIA, *Relações União Europeia-Mercosul: Antecedentes*.

³⁵⁵ O Conselho Europeu, reunido em Corfu, na Grécia, em junho de 1994, reafirmou a importância que dava às iniciativas de integração entre os países da América Latina e orientou a Comissão Europeia a adensar as relações da UE com o MERCOSUL. Cfr. THORSTENSEN & SILVA (2020: 2).

³⁵⁶ Cfr. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, COM(94) FINAL/2.

³⁵⁷ Nesse sentido, SARAIVA & GAVIÃO (2020: 91); FUKUYAMA (1989: 2-18); e KEOHANE & NYE (2012).

³⁵⁸ SARAIVA & GAVIÃO (2020: 94).

indústrias automobilística ou aeronáutica, ou em setores de serviços, como o financeiro e o de seguros, o posicionamento das empresas europeias no mercado do Cone Sul era essencial para enfrentar a concorrência a nível global)³⁵⁹.

Em 22 de dezembro de 1994, os dois blocos assinaram uma declaração solene comum em que se pronunciavam a favor da estratégia definida e acordavam em concluir, no decurso de 1995, as negociações do acordo-quadro inter-regional de cooperação. Como pretendido, um ano depois, foi firmado o acordo em Madri³⁶⁰. Todavia, só em 22 de março de 1999, o Conselho emitiu a decisão favorável em relação à conclusão. Em 29 de abril de 1999, foi divulgada a Decisão do Conselho, que passou a informar os termos em que se dariam, assim como a orientar a negociação do Acordo de Associação inter-regional³⁶¹.

A liberalização comercial constituiu, certamente, o pilar mais difícil das discussões entre as regiões. Segundo R. G. Araújo³⁶², as resistências em iniciar as conversações sobre a dimensão comercial explicavam-se com as sensibilidades setoriais de um lado e de outro, e com a coincidência do projeto inter-regional com outras negociações de acordos preferenciais de comércio da UE em andamento, com o México e com a África do Sul, e do lançamento de uma nova ronda de negociações multilaterais.

Segundo o autor, o bloco europeu adotava uma estratégia baseada em “um duplo componente defensivo, um externo e outro interno”. O componente defensivo externo, por ocasião do progresso das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)³⁶³, buscava evitar qualquer efeito de redução que sobreviesse das condições preferenciais de acesso outorgadas pelo MERCOSUL aos concorrentes norte-americanos. Podemos dizer que essa estratégia europeia se assemelhava àquela utilizada nas negociações com o México em relação ao NAFTA, de colocar as empresas comunitárias “em pé de igualdade com os concorrentes norte-americanos e canadenses”. Já o componente defensivo interno, em linhas gerais, pautava-se pela complexidade dos interesses domésticos que o bloco europeu tinha

³⁵⁹ Cfr. ARAÚJO (2018: 160).

³⁶⁰ JO, série L, n.º 69, de 19.3.96.

³⁶¹ JO, série L, n.º 112, de 29.4.99.

³⁶² (2018: 159).

³⁶³ A ALCA foi idealizada durante a Cúpula das Américas, em Miami, no dia 09 de dezembro de 1994. Tinha como proposta eliminar as barreiras alfandegárias entre os 34 países americanos (com exceção de Cuba), formando uma área de comércio livre que, uma vez implantada, se tornaria o maior bloco econômico mundial. Um dos principais obstáculos para a sua formação assenta na heterogeneidade das economias. O ano limite para o início do projeto estava previsto para 2005, ocasião em que foi recusado pela maioria dos governos latino-americanos.

de enfrentar, em uma negociação que demandava consensos para a aprovação. A França, por exemplo, foi um dos países que mais oposição apresentou à abertura das negociações comerciais com os países do MERCOSUL, com o objetivo de defender a PAC; mas não foi o único. A questão da agricultura nunca obteve consenso claro dentro da UE, desde do início das negociações³⁶⁴.

Para os mercosulinos, a liberalização do comércio de produtos agrícolas estava condicionada aos resultados dos *rounds* de negociações da OMC. No entanto, de acordo com Saraiva & Gavião³⁶⁵, com a inconclusão do *Doha Round*, “as modificações na PAC continuaram sendo um desafio diante do poderoso *lobby* organizado em sua defesa”.

Antes de entrar em vigor, em 1 de julho de 1999, o acordo-quadro intra-regional, a Comissão e o MERCOSUL concordaram sobre a implementação provisória da cooperação no campo comercial. As estruturas previstas começaram a funcionar em 1996 e, segundo Valle³⁶⁶, até 1998 foram empreendidos vinte estudos comerciais, e concluídas quatro rondas de negociação.

Em 1999, com a grave crise decorrente da desvalorização da moeda brasileira e dos seus efeitos negativos sobre a economia argentina, a imagem do MERCOSUL deteriorou-se junto dos europeus. Nas palavras de Saraiva & Gavião³⁶⁷, “ficou evidente que aquele não era o mercado de maior potencial de crescimento dentre as experiências de integração em curso e sequer um modelo de integração Sul-Sul”.

Na esfera multilateral, o fracasso da Ronda do Milênio (*Millennium Round*), no âmbito da OMC, contribuiu para atrasar o andamento dos diálogos entre as regiões. Desta forma, continuava irreduzível a postura do bloco europeu quanto à reforma efetiva da PAC que resultasse na redução dos mecanismos protecionistas e dos subsídios agrícolas.

Em contrapartida, mesmo diante deste contexto protecionista, em 2001, a UE apresentou uma proposta de redução parcial e progressiva de tarifas para o comércio de bens e serviços, que incluía produtos agrícolas³⁶⁸, tendo em conta que o comércio entre os blocos

³⁶⁴ Cfr. ARAÚJO (2018: 161), “mesmo alguns setores industriais comunitários sentem-se ameaçados pela produção de baixo valor agregado dos países do Cone Sul, particularmente os produtos manufaturados leves da cadeia produtiva do couro”.

³⁶⁵ (2020: 96).

³⁶⁶ (2002: 130).

³⁶⁷ (2020: 97).

³⁶⁸ De acordo com SARAIVA & GAVIÃO (2020: 98), “o repertório da UE e do Mercosul pareciam repetitivos: de um lado, os europeus continuavam a insistir que o Mercosul se abrisse para o comércio de serviços e licitações públicas para firmas europeias, ao passo que os mercosulinos apresentavam contrapropostas

apresentava uma queda³⁶⁹. A proposta envolvia a eliminação de todas as barreiras não tarifárias logo que o acordo entrasse em vigor. No entanto, esta também previa a posterior negociação de acordos sobre matéria fitossanitária e outros padrões³⁷⁰.

A seguir à cúpula de maio de 2002 em Madri, o bloco europeu considerou que os pontos sobre diálogo político e cooperação já estavam praticamente definidos, faltando apenas o que se referia ao comércio. Os blocos concordaram com um programa de trabalho, na reunião ministerial que aconteceu no Rio de Janeiro em julho de 2002, o chamado Programa de Trabalho do Rio, que tinha por objetivo orientar as negociações até ao segundo semestre de 2003, onde se esperava que estivessem em seu estágio final. Efetivamente, só em setembro de 2004 é que o MERCOSUL e a UE trocaram propostas completas de acesso a mercado. Todavia, para os europeus, o ano de 2004 acabou sendo marcado pelo ingresso de dez países em maio desse ano, a maior ampliação do número de membros da história do bloco, trazendo profundas implicações políticas e econômicas para a União³⁷¹. Desde a perspectiva do MERCOSUL, de acordo com Østhus³⁷², houve um desequilíbrio entre as diferentes ofertas, o que impossibilitou a continuação das negociações.

O consenso entre os blocos não se alcançou. As negociações foram mantidas muito discretamente nos seguintes anos, até que se realizou um esforço de relançamento, em 2010. No momento da interrupção das negociações, o quadro político na América Latina era bem diferente daquele dos anos 1990. A lógica integracionista daquela década estruturava-se no conceito de “regionalismo aberto”; já a década de 2000, em virtude da visão de um “regionalismo pós-liberal”, direcionado para temas não comerciais e que sucederia, inclusive, no ‘engavetamento’ definitivo da ALCA³⁷³⁻³⁷⁴.

Os blocos resolveram programar o relançamento das negociações, através do Acordo de Associação, para a ocasião da Cúpula UE-MERCOSUL, ocorrida no dia 17 de maio de 2010, em Madri. Na ocasião, comprometeram-se com a retomada dos trabalhos e

orientadas para produtos primários e industriais que cobriria cerca de um terço das exportações da UE para o bloco”.

³⁶⁹ HOFFMANN (2003: 150).

³⁷⁰ COMISSÃO EUROPEIA (5 de julho de 2001).

³⁷¹ THORSTENSEN & SILVA (2020: 7-12).

³⁷² ØSTHUS (2013: 41).

³⁷³ Em 2005, em Mar del Plata, Brasil e Argentina optaram por encerrar as negociações da ALCA na cúpula das Américas, diminuindo o incentivo que tal negociação daria a ambos os blocos para que continuassem suas tratativas pelo Acordo de Associação.

³⁷⁴ Sobre o regionalismo pós-liberal na América do Sul, referimos VEIGA & RIOS (jul. 2007).

determinaram que a primeira rodada de negociações, depois do relançamento, se daria até julho daquele mesmo ano, o que aconteceu em 29 de junho e 2 de julho, conforme pretendido.

Muitas outras reuniões se seguiram e, mesmo com o relançamento das negociações, as projeções quanto ao sucesso do Acordo de Associação não eram as melhores. Rios & Veiga³⁷⁵, por exemplo, tratavam o Acordo UE-MERCOSUL como uma das negociações ambiciosas no âmbito Norte-Sul que havia fracassado na primeira década do século XXI.

A situação começou a mudar em 2016. O turbulento cenário político deste ano abriu novos caminhos para as negociações. No dia 11 de maio, houve uma troca de propostas de acesso ao mercado envolvendo produtos, serviços e compras governamentais, ocorrendo várias outras reuniões entre os representantes dos dois blocos (compreendendo cúpulas ministeriais e reuniões setoriais) até à assinatura do Acordo de Associação, em julho de 2019³⁷⁶.

Segundo Saraiva & Gavião, pelo lado argentino, “Mauricio Macri simbolizava – desde o final de 2015 – uma nova agenda de governo, com uma proposta de guinada para o liberalismo econômico, sendo um forte incentivo para a retomada do diálogo UE-MERCOSUL”³⁷⁷. Pelo lado do Brasil, em agosto de 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff, Michel Temer assumiu a presidência e apresentou um programa mais inclinado ao liberalismo do que os governos anteriores. Por conseguinte, “a ascensão de Macri, Temer e Horácio Cartes, no Paraguai, levou a um acordo entre os três que possibilitou a suspensão (e depois afastamento) da Venezuela do Mercosul”³⁷⁸.

Todos estes fatores reunidos confluíram para o reatar das negociações entre os blocos, principalmente se considerarmos que, no contexto internacional da época, a vitória do Presidente Donald Trump nos EUA, e a aprovação do *Brexit* em referendo, indicavam uma escala global de protecionismo, razão pela qual a UE acabaria sendo impelida a buscar novos parceiros, como vimos no capítulo anterior.

Em março de 2017, a UE apresentou sugestões de texto sobre bens agrícolas (cooperação bilateral e multilateral, concorrência e exportação, subcomitê de agricultura,

³⁷⁵ RIOS & VEIGA (dez. 2013: 5).

³⁷⁶ COMISSÃO EUROPEIA (18.11.2019).

³⁷⁷ SARAIVA & GAVIÃO (2020: 101).

³⁷⁸ SARAIVA & GAVIÃO (2020: 101).

vinhos e destilados), energia e matérias-primas, empresas estatais e, também, proposta de intercâmbio de licenciamento de importação e exportação. Segundo Thorstensen & Silva³⁷⁹, “restaram discordâncias sobre a utilização do Sistema Geral de Preferências (SPG) como taxa base da UE, valor máximo das tarifas, proteção à indústria nascente e a proposta da UE para a proibição de taxas e restrições de exportação”.

Em síntese, as principais negociações que ocorreram, entre as anteriormente referidas até à reunião ministerial, em 27 e 28 de junho de 2019, em Bruxelas, foram as seguintes³⁸⁰:

- (i) em julho de 2017, os blocos chegaram a acordos sobre taxas alfandegárias, cláusula de suspensão, aceleração da eliminação de tarifas e uso de preferências. Houve avanços nos temas de bens reinseridos após reparos, e de manutenção da margem de preferências nos casos de reduções da NMF e de taxas de encargos;
- (ii) entre fevereiro e março de 2018, chegou-se a uma lista para a definição do capítulo de bens do Acordo negociado. Nela estava incluído o tratamento tarifário de importações do Paraguai (beneficiário do SPG até 2019), tratamento de bens reparados e remanufaturados, transações consulares, apoio doméstico, cláusula de desenvolvimento industrial, tarifas de exportação e empresas estatais, por conta da proposta da UE sobre o tema. As divergências não terminaram, apesar dos avanços, principalmente em pontos relativos à agricultura, à cooperação e à concorrência na exportação. Na altura, o bloco europeu apresentou demandas-chave nos setores automotivo e de laticínios, enquanto os mercosulinos sinalizaram que consideravam esses setores bastante sensíveis;
- (iii) em julho e setembro de 2018 as reuniões tiveram progresso limitado. Em novembro, discutiram-se taxas consulares, impostos de exportação, monopólios de importação e exportação e administração de quotas tarifárias. Houve propostas de desgravação tarifária, incluindo tratamento diferenciado temporário para o Paraguai relativamente a alguns bens. Finalizando as tratativas deste ano, em dezembro, voltaram à pauta de discussão os impostos

³⁷⁹ THORSTENSEN & SILVA (2020: 15).

³⁸⁰ Seguimos o histórico descrito por THORSTENSEN & SILVA (2020).

de exportação e os monopólios de importação e exportação, sem que houvesse ainda conclusões sobre esses temas;

- (iv) em março de 2019, os blocos discutiram o acesso ao mercado no setor automotivo, e dispositivos ainda indefinidos no texto, principalmente relacionados com impostos de exportação, cláusula de proteção para a indústria nascente e taxas consulares. Chegou-se a consenso em relação aos temas envolvendo as empresas estatais e a integração regional. A negociação concluiu-se em reunião ministerial, entre 27 e 28 de junho; o acordo foi assinado, e agora está sujeito à ratificação de todos os Estados-Membros da UE e do MERCOSUL, segundo os seus procedimentos internos próprios, para então entrar em vigor.

Na sequência de tudo o que expusemos, cumpre destacar que o Acordo – considerado simbólico, num momento em que o protecionismo volta a crescer no mundo – é fruto de uma construção histórica de mais de duas décadas, submetida às condições domésticas de cada bloco e sensível ao contexto internacional, e que, no período em que foi negociado, a orientação política dos dirigentes do MERCOSUL mudou mais de uma vez, com fases mais a favor ou contra a integração de ambos os lados e, mesmo que as negociações tenham chegado ao fim, a política ainda pode impor-se, introduzir modificações e conter a eficácia daquilo que foi acordado³⁸¹.

Recentemente, como vimos no início, as duas regiões conseguiram concluir as negociações do capítulo político e de cooperação, bem como sobre o Preâmbulo e sobre as Disposições Gerais, Institucionais e Finais do Acordo de Associação UE-MERCOSUL.

Todavia, o bom ritmo das negociações acabou sofrendo com os efeitos indiretos das queimadas da Amazônia. Em 15 de setembro de 2020, os países integrantes da *Amsterdam Declarations Partnership*³⁸², ou seja, Alemanha (atual presidente), Dinamarca, França, Itália, Holanda, Noruega, Reino Unido e Bélgica enviaram carta aberta ao Vice-Presidente brasileiro Hamilton Mourão, responsável pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal do

³⁸¹ THORSTENSEN & SILVA (2020: 16).

³⁸² A parceria é baseada nas Declarações de Amsterdã, que foram lançadas em 2015 no contexto do Acordo de Paris (vide JO, série L, n.º 282, de 19.10.2016) e se baseiam na Declaração de Nova Iorque sobre as Florestas, destacando a importância global de preservar as florestas primárias e áreas de alto valor de conservação, entre outras, através da gestão responsável da cadeia de abastecimento.

Ministério do Meio Ambiente³⁸³. Na carta, cobraram um compromisso político firme e renovado por parte do governo brasileiro para reduzir o desflorestamento. Afirmaram esperar que isso se reflita em ações reais imediatas, e que é legítimo o interesse da Europa em consumir alimentos produzidos de forma justa, ambientalmente adequada e sustentável. Destacam ainda que, enquanto os esforços europeus buscam cadeias de suprimento não vinculadas ao desflorestamento, a atual tendência crescente de desflorestamento no Brasil está tornando cada vez mais difícil para empresas e investidores atenderem aos seus critérios ambientais, sociais e de governança”³⁸⁴.

Do lado de lá do Atlântico, na Argentina, a vitória do Partido Justicialista, com Alberto Fernández e Cristina Kirchner, também levantou dúvidas sobre a possibilidade de andamento das negociações. Segundo Saraiva & Gavião, “durante a campanha presidencial, Fernández mencionou o acordo e aventou a possibilidade de revisar seus parâmetros”³⁸⁵. Contudo, após tomar posse, o atual Presidente da Argentina “contemporizou e buscou, de forma ambígua, tranquilizar a UE”³⁸⁶.

Como últimas notícias, no dia 7 de outubro de 2020, entre os textos aprovados pelo Parlamento Europeu referentes à aplicação da política comercial comum (*relatório anual 2018 (2019/2197(INI)) América Latina e Caraíbas, n.º 36*), no que se refere ao MERCOSUL, salienta-se a importância da conclusão do Acordo de Associação, o potencial para aprofundar a parceria estratégica com a América Latina e para criar novas oportunidades nas relações comerciais com os países. Considera que o referido Acordo de Associação entre os blocos representa o maior deste tipo e tem potencial para criar uma zona de mercado aberto com benefícios mútuos para aproximadamente 800 milhões de cidadãos.

No entanto, na parte final do texto, recorda que este acordo deve assegurar condições de concorrência leal e garantir o respeito pelas normas e métodos de produção europeus, e que o mesmo contém um capítulo vinculativo sobre desenvolvimento sustentável que deve

³⁸³ BRASIL. Decreto n.º 10.239, de 11 de Fevereiro de 2020.

³⁸⁴ Veja a carta na íntegra no sítio eletrônico da *Amsterdam Declarations Partnership*. Disponível em: <https://ad-partnership.org/newsevents/news/>. Acesso em: 30 set. 2020.

³⁸⁵ SARAIVA & GAVIÃO (2020: 105).

³⁸⁶ “Possivelmente prevendo os retrocessos que uma vitória da esquerda na Argentina poderia provocar nas negociações com a UE, os sócios do Mercosul adotaram uma posição defensiva a partir do consenso estabelecido na reunião de Cúpula do Mercosul de Santa Fé, na Argentina, em julho de 2019. Na ocasião, quando a Argentina ainda era governada por Macri, foi estabelecido um mecanismo de “implementação provisória”, que na prática permite aos países do bloco ingressar no acordo de forma individual, à medida em que cada Congresso Nacional o aprove”.

ser aplicado, implementado e globalmente avaliado, bem como compromissos específicos em matéria de direitos laborais e de proteção do ambiente, incluindo a execução do Acordo de Paris sobre o clima e as regras de aplicação relevantes. Por fim, sublinha que, neste contexto, o acordo UE-MERCOSUL não pode ser ratificado na sua forma atual³⁸⁷⁻³⁸⁸.

Em virtude deste cenário, caberá ainda, no próximo tópico, tratar dos principais desafios respeitantes ao desenvolvimento sustentável no Acordo de Associação UE-MERCOSUL.

Todavia, deve ser destacada a importância de todo o processo de integração entre as regiões. Esta foi e é a primeira grande negociação em que os Estados-Membros do MERCOSUL se envolveram, colocando fim à antiga opção de manter os países do bloco em isolamento comercial.

3.2 O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO ACORDO UE-MERCOSUL

De acordo com o Relatório de Brundtland de 1987, um relatório sobre ambiente e desenvolvimento da autoria de Gro Harlem Brundtland, primeira-ministra da Noruega, o desenvolvimento sustentável é aquele modelo de desenvolvimento que "responda às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras darem resposta às suas próprias necessidades"³⁸⁹.

Em matéria de comércio internacional, na Conferência do Rio de 1992 e na de Johannesburgo de 2002, foi reconhecido que este é componente chave para o desenvolvimento sustentável³⁹⁰.

Entretanto, o referido conceito foi ampliado e sofreu modificações ao longo dos anos, de maneira que o desenvolvimento sustentável compreende, ao menos, três dimensões: a

³⁸⁷ PARLAMENTO EUROPEU (7 de outubro de 2020).

³⁸⁸ No texto enviado para votação, citava nominalmente o atual Presidente do Brasil Jair Bolsonaro, mas foi retirado do texto aprovado. Vide parte do texto (final) que continha a menção: "*manifesta a sua profunda preocupação com a política ambiental de Jair Bolsonaro, que é incompatível com os compromissos assumidos no âmbito do Acordo de Paris, nomeadamente em matéria de luta contra o aquecimento global e de proteção da biodiversidade; sublinha que, neste contexto, o acordo UE-Mercosul não pode ser ratificado na sua forma atual*" – PARLAMENTO EUROPEU (18.9.2020).

³⁸⁹ APA – Agência Portuguesa do Ambiente (2020).

³⁹⁰ WORLD TRADE ORGANIZATION, *Harnessing trade for sustainable development and a green economy*.

ambiental, a social e a econômica. Estas dimensões são atualmente abordadas na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, que é constituída por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), e que operam como guias político-normativos, tanto para o setor público quanto para o privado³⁹¹.

A OMC, por seu turno, considera importante a liberalização do comércio na concretização do desenvolvimento sustentável, visto que facilita a alocação de recursos escassos, de bens, de serviços e de tecnologias ambientais. À vista disso, a Organização implementou um Comitê sobre Comércio e Meio Ambiente para promover a governança internacional e identificar a relação entre as medidas comerciais e as ambientais. Agricultura, acesso ao mercado de produtos não agrícolas, acesso a mercados agrícolas, regras, serviços, subsídios à pesca e proteção ambiental a bens e serviços, são as áreas de atenção deste Comitê³⁹².

Os Acordos da OMC apresentam uma disposição de regulamentos com base na sustentabilidade, como o Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (*Technical Barriers to Trade*, em inglês, TBT) e o Acordo de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias (*Sanitary and Phytosanitary Measures*, em inglês, SPS). A proteção da vida e da saúde humana, animal e vegetal e a proteção do meio ambiente são igualmente referenciadas como objetivos do Acordo de Propriedade Intelectual (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods*, em inglês, TRIPS).

O objetivo é equilibrar os direitos dos Estados-Membros, criando barreiras legítimas ao comércio internacional sem que se tornem arbitrárias ou sirvam de protecionismo disfarçado, como previsto nos artigos XX do GATT-94 e no artigo XIV do GATS, respectivamente³⁹³.

³⁹¹ NAÇÕES UNIDAS, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 17 objetivos para transformar o nosso mundo*.

³⁹² THORSTENSEN & MOTA (2020: 174).

³⁹³ Artigo XX do GATT: “Desde que essas medidas não sejam aplicadas de forma a constituir quer um meio de discriminação arbitrária, ou injustificada, entre os países onde existem as mesmas condições, quer uma restrição disfarçada ao comércio internacional, disposição alguma do presente capítulo será interpretada como impedindo a adoção ou aplicação, por qualquer Parte Contratante, das medidas: [...] (b) necessárias à proteção da saúde e da vida das pessoas e dos animais e à preservação dos vegetais; [...] (g) relativas à conservação dos recursos naturais esgotáveis, se tais medidas forem aplicadas conjuntamente com restrições à produção ou ao consumo nacionais; [...]” – Artigo XIV do GATS: “Sujeito à exigência de que tais medidas não sejam aplicadas de maneira que constitua um meio de discriminação arbitrária ou injustificável entre países onde prevalecem condições semelhantes, ou uma restrição disfarçada ao comércio de serviços, nada neste Acordo deve ser interpretado para impedir a adoção ou execução por qualquer Membro de medidas: [...] (b) necessários para proteger a vida ou saúde humana, animal ou vegetal; [...]”.

Não obstante, apesar da abrangente previsão nos Acordos da OMC sobre a proteção do meio ambiente, da saúde animal, vegetal e humana, os Acordos Preferenciais de Comércio de última geração pretendem ir além do sistema multilateral de comércio (recorde-se o *WTO+* ou *WTO plus*), pois regulam questões específicas de meio ambiente e comércio, estabelecendo práticas cooperativas em suas diretrizes de políticas regulatórias ambientais que influenciam diretamente o comércio. De acordo com Thorstensen & Mota³⁹⁴:

“Oportuniza-se troca de experiências e de informações em torno de alcançar uma linguagem regulatória ambiental comum entre os países, facilitando o comércio e oferecendo apoio a problemas ambientais, cuja solução só pode ser realizada mediante boa governança. Funcionam, portanto, como fortalecedores e propulsores da transição para uma economia verde, na medida em que há, em geral, o reforço da cooperação, transparência e da troca de informação na implementação dos acordos comerciais”.

No que se refere à UE, o bloco possui uma legislação que exige que todas as suas políticas relevantes, incluindo a política comercial, promovam o desenvolvimento sustentável. A política comercial da UE visa garantir que o desenvolvimento econômico ande de mãos dadas com a justiça social, o respeito pelos direitos humanos, os elevados padrões de trabalho e os elevados padrões ambientais.

Os acordos comerciais modernos celebrados na UE contêm regras sobre comércio e desenvolvimento sustentável, onde o bloco e os seus parceiros comerciais devem seguir padrões e acordos internacionais de trabalho e meio ambiente, fazer cumprir efetivamente as suas leis ambientais e laborais, não se desviando das leis ambientais ou laborais para estimular o comércio e/ou o investimento, comercializar recursos naturais de forma sustentável (como madeira e peixes), combater o comércio ilegal de espécies ameaçadas e em perigo de extinção da fauna e da flora, incentivar o comércio que apoia o combate às mudanças climáticas e promover práticas como responsabilidade social corporativa. A UE também usa seus acordos comerciais para promover compras públicas sustentáveis e remover barreiras ao comércio e ao investimento em energia renovável³⁹⁵.

³⁹⁴ THORSTENSEN & MOTA (2020: 175).

³⁹⁵ COMISSÃO EUROPEIA (17.1.2020).

Destarte, na estratégia comercial ‘Comércio para todos’, de 2015, a UE pretende incorporar considerações de desenvolvimento sustentável, não só na parte que se refere ao meio ambiente, como também em todas as áreas relevantes dos acordos comerciais que venha a celebrar³⁹⁶.

No que diz respeito ao MERCOSUL, embora o tema ambiental tenha sido inserido no bloco desde a sua constituição, em 1991, a matéria meio ambiente e desenvolvimento sustentável não teve tanta força. No Subgrupo de Trabalho n.º 6 (SGT-6), existem apenas nove resoluções e seis decisões sobre meio ambiente e, embora vigentes, nem todos os respectivos documentos foram incorporados pelos seus Estados-Membros³⁹⁷.

A primeira avaliação sobre impacto da sustentabilidade (mudança climática, poluição do ar, uso de energia e da terra, silvicultura, pesca, produção de resíduos, ecossistema e biodiversidade, comércio de bens e de serviços ambientais), decorrente do bloco sul-americano, foi realizada em virtude do acordo UE-MERCOSUL.

Em uma das suas análises, o relatório, que se focou nos quatro países do MERCOSUL (Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai), concluiu que, apesar de o Acordo com a UE ser o primeiro a incluir um capítulo sobre comércio e meio ambiente, tal fato não significa que o bloco não tenha em atenção as questões ambientais, visto que os seus Estados-Membros estão todos comprometidos internacionalmente com os Acordos Ambientais Multilaterais (AMAs) ou, em inglês, *Multilateral Environmental Agreements* (MEAs)³⁹⁸.

Além disso, os países da América Latina e do Caribe, com iniciativas multilaterais, adotaram o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, em Escazú (Costa Rica), no dia 4 de março de 2018, o que demonstra que a região se vem empenhando em realizar um papel relevante na concretização do desenvolvimento sustentável, com base nas diretrizes da Agenda 2030³⁹⁹.

No entanto, o MERCOSUL não possui diretrizes claras sobre a temática ambiental em seus acordos.

³⁹⁶ COMISSÃO EUROPEIA (2015).

³⁹⁷ BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Mercado Comum do Sul (Mercosul)*.

³⁹⁸ LSE, The London School of Economics and Political Science (3.10.2019).

³⁹⁹ CEPAL (4.3.2018).

Em 28 de junho de 2019, como já visto, a UE e os Estados-Membros do MERCOSUL concluíram as negociações que resultaram em um acordo de princípio sobre o texto do acordo comercial. No entanto, embora o acordo de princípio esteja sujeito à transcrição final para os textos e às respectivas ofertas de acesso ao mercado e não seja este documento um texto jurídico, resume os resultados da negociação da parte comercial do Acordo de Associação UE-MERCOSUL à data em que foi assinado⁴⁰⁰.

Na sequência deste acordo de princípio, no dia 12 de julho de 2019, em Bruxelas, a Comissão Europeia, tendo em vista a sua política de transparência, publicou os textos da parte Comercial do Acordo. Os textos foram publicados apenas para fins informativos e podem sofrer modificações, inclusive como resultado do processo de revisão legal. O material é composto por vinte e nove textos, quatro fichas técnicas e um documento contendo perguntas e respostas sobre o acordo comercial UE-MERCOSUL⁴⁰¹.

O texto *Trade and sustainable development* é um capítulo do Acordo que trata exclusivamente do desenvolvimento sustentável e, ainda, inclui questões sociais (*labor*) e ambientais em um mesmo espaço, apresentando dezoito artigos, que estão assim dispostos: 1. Objetivos e escopo; 2. Direito de regular e níveis de proteção; 3. Transparência; 4. *Standards* e Acordos Multilaterais de Trabalho; 5. Acordos Multilaterais de Meio Ambiente; 6. Comércio e Mudanças Climáticas; 7. Comércio e Biodiversidade; 8. Comércio e Manejo Sustentável de Florestas; 9. Comércio e Manejo Sustentável de Peixes e Aquicultura; 10. Informação Técnica e Científica; 11. Comércio e Manejo Sustentável das Cadeias de Valor; 12. Outras iniciativas relacionadas ao comércio e ao investimento que favorecem o desenvolvimento sustentável; 13. Trabalhando junto para o Desenvolvimento Sustentável; 14. Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável e Pontos de Contato; 15. Resolução de Disputas; 16. Consultas; 17. Painel de Especialistas; e 8. Revisão.

Não obstante, nos demais capítulos do Acordo, a sustentabilidade é mencionada apenas indiretamente no capítulo *Dialogues*.

O capítulo *Dialogues* é direcionado à cooperação bilateral e internacional nas áreas fundamentais do bem-estar dos animais, da biotecnologia, da segurança alimentar, da luta contra a resistência antimicrobiana, bem como de questões científicas relacionadas com a segurança alimentar e a saúde animal e vegetal. De igual modo, anuncia que os diálogos e

⁴⁰⁰ COMISSÃO EUROPEIA (1 de julho de 2019).

⁴⁰¹ COMISSÃO EUROPEIA (12.7.2019).

os intercâmbios de informação entre a UE e o MERCOSUL visam reforçar a confiança mútua e melhorar o entendimento comum sobre estes importantes temas ambientais, mas não analisa ou especifica qual a extensão dessa troca de informações ou qualquer outra informação mais detalhada.

O reforço do discurso ambiental e da sustentabilidade por meio do comércio decorre, entre outros fatores, do compromisso de cooperação entre as Partes celebrado nos acordos comerciais. Este compromisso pode surgir como um dever, revestindo-se de uma obrigação ou como uma possibilidade. A concretização da obrigação, contudo, considera geralmente as circunstâncias e as condições das Partes. Neste contexto, o capítulo que trata exclusivamente do desenvolvimento sustentável no Acordo não dispõe de um artigo específico sobre modalidades ou formas de cooperação ambiental. No artigo 1, contudo, há referência ao dever de cooperação entre as Partes. De acordo com Thorstensen, & Mota, “o sentido cooperativo, sem a qualificação de “dever” mas na conotação de “possibilidade”, é tratado no artigo 13.º, *Working together on trade and sustainable development*, quando se reconhece a importância do trabalho em conjunto”, ficando o dever das Partes em cooperar disposto em artigos sobre matérias específicas, como biodiversidade, clima, florestas, peixes e aquicultura, bem-estar do trabalhador e responsabilidade social da empresa⁴⁰².

No que se refere à cooperação sobre os assuntos laborais e ambientais do comércio e do desenvolvimento sustentável, entre outras disposições, as Partes podem cooperar em esquemas voluntários de sustentabilidade, na implementação de convenções fundamentais e prioritárias da OIT, o que inclui a Agenda de Trabalho Digno da OIT, bem como na implementação de MEAs e de regime internacional de mudanças climáticas e no Acordo de Paris.

A cooperação ganha imensa importância também na regulação ambiental, porquanto possíveis assimetrias existentes entre os Estados-Membros podem criar, por exemplo, “paraísos poluidores” como resultado da celebração dos seus acordos comerciais, na medida em que há um aumento do desenvolvimento econômico. Desta forma, o reconhecimento dos diferentes níveis de desenvolvimento das Partes é fundamental para a compreensão das medidas de cooperação que deverão ser adotadas para tentar igualar ou melhorar os respectivos níveis de desenvolvimento sustentável.

⁴⁰² THORSTENSEN & MOTA (2020: 184-190).

No Acordo, há este reconhecimento dos diferentes níveis de desenvolvimento das Partes. Contudo, entre outros deveres, o texto reforça o compromisso das Partes em melhorar leis e políticas ambientais relevantes para a concretização do desenvolvimento sustentável. A promulgação e implementação de medidas destinadas à proteção do meio ambiente e de condições de trabalho, bem como as medidas comerciais e de investimento que afetam a proteção do meio ambiente e o investimento, são abordadas no artigo que trata da transparência. Neste, há incentivo à participação e à conscientização pública de acordo com as regras e procedimentos das Partes.

No que se refere à parceria pública e privada, no Acordo não há um artigo específico para tratar destes assuntos. Contudo, o artigo 13.º reforça a importância da utilização de iniciativas públicas e privadas para interromper o desflorestamento, promovendo a produção e o consumo sustentável. Também prevê a utilização de Normas Voluntárias de Sustentabilidade (NVS) como esquemas para garantir um comércio internacional ético e justo, mediante a partilha de experiências e informações. De acordo com Thorstensen & Mota⁴⁰³:

“As Normas Voluntárias de Sustentabilidade (NVS) são normas criadas pelo setor privado, empresas e organizações não governamentais, também denominados de *scheme owners*. As NVS são compostas por requisitos, cuja aplicação se propõe tornar a atividade produtiva mais sustentável, com menor impacto ambiental, preservando os direitos e o bem-estar dos trabalhadores. Quando a atividade produtiva observa esses requisitos, há o processo de avaliação de conformidade que pode ser realizado por um terceiro ente ou pelo próprio *scheme owner*. Se a atividade estiver em conformidade com os requisitos propostos, um selo é disposto na embalagem do produto, indicando ao consumidor que o produto rotulado é sustentável”.

A UE possui fortes defensores da aplicação das NVS no setor produtivo, como por exemplo Alemanha e França, além do Reino Unido, sendo tais países criadores de várias dessas normas. Porém, a fragmentação dessas normas e a dificuldade de atender a todos os requisitos que são impostos, podem fazer com que estas se convertam em barreiras ao

⁴⁰³ THORSTENSEN & MOTA (2020: 188).

comércio internacional. A retirada de produções que não seguem certos requisitos de sustentabilidade pode servir de protecionismo.

Vários temas são abordados no capítulo que trata das questões do meio ambiente e desenvolvimento sustentável, no Acordo. Não faremos, neste estudo, a análise destes temas. No entanto, cabe destacar que estão entre eles: a biodiversidade; os bens ambientais e serviços; o comércio de fauna e flora selvagens; as mudanças climáticas; a gestão sustentável das florestas; a gestão sustentável de peixes e aquicultura; a conservação das espécies marinhas; a responsabilidade social corporativa e a conduta comercial responsável; as iniciativas relacionadas com investimentos que favorecem a sustentabilidade; o bem-estar animal; e o bem-estar do trabalhador⁴⁰⁴.

Encerrando as nossas considerações, ainda resta mencionar que, para a aplicação do referido capítulo da sustentabilidade, existem alguns mecanismos a serem adotados, nomeadamente, diálogo entre as partes, estrutura para a realização deste diálogo, previsão de procedimento de resolução de disputas, monitoramento e revisão por um comitê de meio ambiente e participação pública.

Em relação ao diálogo entre as Partes, foi definido um Subcomitê de Comércio e Desenvolvimento Sustentável e a necessidade de cada Parte eleger um ponto de contato. A importância de adotar mecanismos como este é compreendida à luz da divergência sobre a aplicação, por exemplo, de princípios como o da partilha justa e equitativa dos benefícios advindos pelo uso dos recursos genéticos e do princípio da precaução.

No caso do princípio da partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes do uso dos recursos genéticos, não há uma conceituação clara de como se aplica e que parâmetros podem ser praticados quando estão em causa recursos genéticos, comunidades e conhecimento tradicional. Já no segundo caso, o do princípio da precaução, a discussão já ocorreu nos painéis da OMC e tem influência na OCDE.

O princípio da precaução foi concebido na Alemanha, em 1960, e está disposto no Princípio 15 da Conferência do Rio de 1992⁴⁰⁵. De acordo com este princípio, nenhum país

⁴⁰⁴ THORSTENSEN & MOTA (2020: 191).

⁴⁰⁵ “Não só na Conferência do Rio de 1992, o princípio da precaução também é previsto na Convenção de Biodiversidade, no Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança Declaração Ministerial de Bergen de 1990 sobre Desenvolvimento Sustentável, a Declaração Ministerial de 1990 da Terceira Conferência Internacional sobre a Proteção do Mar do Norte, a Convenção de Bamako de 1991 sobre a Proibição de Importação em África e o Controle do Movimento Transfronteiriços de Resíduos Perigosos na África, a Convenção da UNECE de 1992 para a Proteção e Uso de Cursos de Água Transfronteiriços e Lagos Internacionais. Embora previsto

pode furtar-se a tomar medidas, mesmo quando não existam certezas quanto à existência de ameaças e riscos sérios para o meio ambiente. Todavia, a aplicação deste princípio altera o modo como o tomador da decisão efetivamente perspectiva a possibilidade de ocorrência de dano ambiental em virtude da execução de algum projeto ou de alguma atividade econômica e, por conseguinte, como realiza a gestão de risco. E, por estar presente em um capítulo de meio ambiente em acordos comerciais, a sua previsão torna-se questão passível de divergência entre as Partes⁴⁰⁶⁻⁴⁰⁷.

Para concluir, verificamos que grande parte dos artigos e propostas constantes na parte comercial do Acordo UE-MERCOSUL, que trata de comércio e desenvolvimento sustentável, espelham as disposições da política comercial da UE sobre a assinatura dos seus acordos comerciais. Nesse sentido, o bloco europeu dispõe que os acordos realizados com os seus parceiros comerciais devem seguir padrões e acordos internacionais de trabalho e meio ambiente, e aplicar as leis ambientais e laborais, evitando qualquer desvio para incentivar o comércio ou o investimento, combatendo a comercialização ilegal de espécies ameaçadas da fauna e da flora, bem como incentivando o comércio que apoia a mitigação dos efeitos negativos das mudanças climáticas e a promoção de práticas como a da responsabilidade social corporativa.

3.3. O COMÉRCIO ENTRE A UE E O MERCOSUL EM NÚMEROS

em Convenções Internacionais de Meio Ambiente, a aplicação do princípio da precaução é controversa especialmente sob a perspectiva do comércio internacional”.

⁴⁰⁶ THORSTENSEN & MOTA (2020: 206-207).

⁴⁰⁷ É importante salientar que a redação do princípio da precaução sobre comércio e desenvolvimento sustentável do Acordo UE-MERCOSUL é diferente da dos acordos da UE com México e com Chile. O texto correspondente a UE-MERCOSUL (texto antes da revisão jurídica) estabelece que “nos casos em que as *informações ou as provas científicas são insuficientes ou inconclusivas* e existe um risco de degradação ambiental grave ou para a saúde e segurança no trabalho no seu território, uma das partes *pode adotar medidas baseadas no princípio da precaução*. Essas medidas devem basear-se nas informações pertinentes disponíveis e ser sujeitas a revisão periódica. A parte que adota a medida deve procurar obter as informações científicas novas ou suplementares necessárias para uma avaliação mais conclusiva e, se for caso disso, *rever a medida*”. Já o texto correspondente a UE-México (antes da revisão jurídica) estabelece que “em caso de *falta de completa certeza científica* e de ameaças de danos graves ou irreversíveis ao ambiente ou à segurança e saúde no trabalho, uma das partes *pode adotar medidas econômicas baseadas no princípio da precaução*”. O texto correspondente a UE-Chile (proposta de texto), por seu turno, estabelece que “em caso de *falta de completa certeza científica* e de ameaças de danos graves ou irreversíveis ao ambiente ou à segurança e saúde no trabalho, uma das partes *pode adotar medidas baseadas no princípio da precaução*” – itálico nosso. GRIEGER (agosto 2019: 10); COMISSÃO EUROPEIA (1 de julho de 2019); e IDEM, *EU Chile text proposal trade and sustainable development*.

De acordo com o relatório da Comissão Europeia, *European Union, Trade in goods with Mercosur* ⁴⁰⁸, produzido em 22 de abril de 2020, o comércio total de bens entre UE e MERCOSUL, em 2019, ascendeu a 77,14 mil milhões de euros, tendo as exportações da UE para o MERCOSUL ascendido a 41,25 mil milhões de euros e as importações da UE provenientes do MERCOSUL, a 35,89 mil milhões de euros ⁴⁰⁹. Se compararmos estes números apurados em 2020, que se referem a 2019, com os números apurados em 2019, na ocasião em que foram concluídas as negociações da parte comercial com vista a um Acordo de Associação entre os blocos, que se referem a 2018, houve uma queda nos fluxos comerciais. O comércio total de bens entre UE e MERCOSUL, em 2018, ascendeu a 81,32 mil milhões de euros, tendo as exportações da UE para o MERCOSUL ascendido a 42,27 mil milhões de euros (-2.4%) e as importações da UE provenientes do MERCOSUL, a 39,05 mil milhões de euros (-8.1%).

Nos últimos anos (2014-2019), apenas em 2017 (7.3%) e 2018 (1.5%) houve crescimento das exportações da UE para o MERCOSUL. Nos anos de 2014 (-9.2%), 2015 (-3.5%), 2016 (-8.8%) e 2019 (-2.4%), não houve crescimento. A baixa procura de bens da UE por parte do MERCOSUL, pode ser explicada pela grave recessão do Brasil entre 2014 e 2016, pelo desvio do comércio para os novos concorrentes (em 2017, como já vimos, a China passou a ser o primeiro parceiro comercial do MERCOSUL) ⁴¹⁰ e pelas elevadas barreiras pautais e não pautais ⁴¹¹.

A seguir, utilizando o recurso a duas tabelas, elencaremos algumas alterações definidas entre as Partes sobre as questões tarifárias, nomeadamente, as que se referem à eliminação dos direitos aduaneiros no comércio de mercadorias e de produtos agrícolas.

⁴⁰⁸ COMISSÃO EUROPEIA (22 de abril de 2020).

⁴⁰⁹ O MERCOSUL é um grande exportador de produtos de base. Em 2019, as suas maiores exportações para a UE foram de produtos agrícolas – 16,05 mil milhões de euros. A UE, por seu turno, em suas maiores exportações para o MERCOSUL estão os produtos industriais – 38,95 mil milhões de euros.

⁴¹⁰ Em 2017, a China passou a ser o primeiro parceiro comercial do MERCOSUL, perdendo a UE esta posição de longa data. Em 2018, a China representava 24,1 % do comércio externo do bloco, à frente da UE, com 20,1%, e dos EUA, com 14,4 %.

⁴¹¹ No que se refere ao comércio birregional de serviços, “em 2017, as exportações de serviços da UE para o Mercosul ascenderam a 23 mil milhões de euros, ao passo que as importações de serviços do Mercosul para a UE totalizaram 11 mil milhões de euros”. [...] “Os transportes, as viagens e outros serviços prestados às empresas representaram, em conjunto, a fatia de leão das exportações da UE para o Mercosul e das importações do Mercosul. Devido ao atual nível de restrições no Mercosul, medido pelo índice de restritividade do comércio de serviços do Banco Mundial, os serviços de telecomunicações, financeiros e de seguros tiveram uma quota-parte muito inferior, apresentando um enorme potencial”. Cfr. GRIEGER (agosto 2019: 3).

Tabela 1

Eliminação dos direitos aduaneiros – Comércio de Mercadorias – Exportações da UE

Proposta	Produtos	Tributação atual
Remover as tarifas de 91% das mercadorias que as empresas da UE exportam para o MERCOSUL. ⁴¹²	Carros	35%
	Peças de automóveis	de 14% a 18%
	Maquinaria	de 14% a 20%
	Produtos químicos	até 18%
	Vestuário	em até 35%
	Produtos farmacêuticos	em até 14%
	Sapatos de couro	em até 35%
	Têxteis	em até 35%
Remover progressivamente impostos sobre as exportações de alimentos e bebidas da UE.	Vinho	27%
	Chocolate	20%
	Whisky e outras bebidas espirituosas	de 20% a 35%
	Biscoitos	de 16% a 18%
	Pêssegos enlatados	55%
	Refrigerantes	20-35%

Tabela 2

Eliminação dos direitos aduaneiros – Produtos agrícolas – Exportações do MERCOSUL

Proposta	Produtos	Condições
Eliminar as tarifas de importação de 92% das	Carne de bovino	Autorização para exportar 99.000 toneladas de carne de bovino para a UE (55 % fresca e 45 % congelada) – a dividir entre si – com um direito de 7,5 % e uma introdução gradual em seis fases iguais ⁴¹⁴ .

⁴¹² “O Mercosul liberalizaria totalmente as importações de automóveis de passageiros da UE ao longo de 15 anos, de forma não linear [...]. As linhas pautais relativas aos componentes automóveis seriam liberalizadas em grande parte no prazo de 10 anos [...]. Quanto às máquinas provenientes da UE, 93% das exportações seriam totalmente liberalizadas, em grande parte no prazo de 10 anos (67% das exportações para o Mercosul)”. COMISSÃO EUROPEIA (1 de julho de 2019).

⁴¹⁴ “Embora este seja o maior contingente pautal jamais oferecido num acordo comercial da UE, há que contextualizá-lo: após cinco anos de introdução progressiva, essa quantidade representaria 1,2 % do consumo total de carne de bovino na UE, que ascende a 8 milhões de toneladas por ano. Esta quota de importação acresce

mercadorias do MERCOSUL exportadas para a UE. ⁴¹³	Aves de capoeira	Contingente de importação isento de direitos de 180.000 toneladas, a introduzir gradualmente ao longo de cinco anos. O volume em causa representa 1,2 % do consumo atual, com um crescimento médio do consumo da UE superior a 230.000 toneladas por ano.
	Açúcar	O Brasil beneficiaria de alterações ao contingente pautal utilizado até à data ao abrigo da lista da UE no âmbito da OMC. Uma quantidade de 180.000 toneladas de açúcar para refinação seria autorizada na UE com isenção de direitos ao abrigo deste contingente existente, em vez da aplicação do direito dentro do contingente de 98€ por tonelada. Apenas o Paraguai receberia um novo contingente isento de direitos de 10.000 toneladas. O volume de açúcar sujeito ao ACL corresponderia a 1 % do consumo de açúcar da UE.
	Etanol	Contingente isento de direitos de 450.000 toneladas de etanol para utilização pela indústria química, incluindo os setores dos bioplásticos e bioquímicos. O segundo é um contingente mais sensível de 200.000 toneladas de etanol para as restantes aplicações, nomeadamente no segmento dos combustíveis, com uma redução de dois terços do atual direito pautal aplicável dentro do contingente.
	Mel	Contingente de 45.000 toneladas que seria importado com isenção de direitos após a sua gradual redução ao longo de cinco anos. A Comissão prevê que este contingente inclua as atuais importações de mel do MERCOSUL no valor aproximado de 35.000 toneladas.
	Arroz	Contingente de importação isento de direitos de 60.000 toneladas para o arroz, que seria alcançado após a redução gradual dos direitos aduaneiros durante cinco anos. A Comissão prevê que este contingente inclua as atuais importações de arroz do Mercosul de

às 200.000 toneladas de cortes de carne de bovinos de elevado valor que são atualmente importadas do Mercosul todos os anos. Cerca de um quarto dessa carne de bovino de elevado valor – cerca de 45.000 toneladas de carne fresca e 10.000 toneladas de carne congelada – está atualmente sujeita a direitos de importação de 40 a 45 %”. GRIEGER (agosto 2019: 10).

⁴¹³ “No caso de um aumento repentino das importações que provocasse graves perturbações do mercado para os produtores da UE, o ACL prevê medidas de salvaguarda que também podem ser aplicadas aos contingentes pautais. Seriam aplicáveis salvaguardas específicas para as regiões ultraperiféricas da UE. Além disso, em caso de perturbações do mercado relacionadas com o comércio, está previsto um pacote de apoio financeiro de mil milhões de euros, no máximo, para contribuir para a adaptação dos agricultores, em concomitância com o apoio disponível no âmbito da política agrícola comum”. GRIEGER (agosto 2019: 10).

		cerca de 100.000 toneladas por ano, em média. O contingente corresponde a 2,2 % do consumo da UE de 2,7 milhões de toneladas.
--	--	---

Fonte (tabelas 1 e 2): Comissão Europeia⁴¹⁵ / Pilar comercial do Acordo de Associação UE-MERCOSUL, *In* Grieger⁴¹⁶

Para finalizar, cabe ainda destacar outras importantes alterações definidas entre as Partes. No que se refere aos direitos de propriedade intelectual, o Acordo protegeria de imitação nos países do MERCOSUL cerca de 350 Indicações Geográficas (IG): vinhos regionais, bebidas espirituosas, cervejas e produtos alimentares de alta qualidade da UE, como, por exemplo, Prosciutto di Parma (Itália), Münchener Bier (Alemanha) e Tiroler Speck (Áustria). Trata-se do maior número de IG da UE jamais abrangidas por um acordo comercial. O MERCOSUL continuaria a poder utilizar as denominações «Cognac» e «Prosecco» durante um período de transição, com regras de salvaguarda de direitos adquiridos aplicáveis aos produtores de queijos «Parmesão» e «Gorgonzola» que já recorressem a essas designações antes de 2017. A UE protegeria cerca de 220 IG dos países do Mercosul na UE, incluindo os nomes de vinhos argentinos como Mendoza e La Rioja Argentina. O Acordo não requereria proteção adicional em matéria de patentes para medicamentos além das disposições consagradas no Acordo sobre os Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual relacionados com o Comércio (Acordo TRIPS)⁴¹⁷.

3.3.1 Barreiras pautais e não pautais ao comércio

As barreiras pautais referem-se aos impostos alfandegários aplicados sobre uma determinada mercadoria, e as barreiras não pautais a um alargado conjunto de barreiras às importações, que vão desde os contingentes quantitativos, a subsídios às exportações, regulamentações *antidumping* e compensadoras, entre outros.

As relações comerciais entre a UE e o MERCOSUL, atualmente, estão fundamentadas nas tarifas da nação mais favorecida. Isto porque nem o Acordo-quadro inter-

⁴¹⁵ COMISSÃO EUROPEIA (28.6.2019).

⁴¹⁶ GRIEGER (agosto 2019: 9-11).

⁴¹⁷ GRIEGER (agosto 2019: 11)

regional de cooperação de 1995 (que entrou em vigor em 1999), nem os acordos bilaterais celebrados, na década de 1990, entre a UE e países do MERCOSUL, preveem tratamento preferencial. Por outro lado, em 1 de janeiro de 2019, os quatro países perderam o direito de acesso preferencial unilateral ao mercado da UE ao abrigo do SPG e do SPG+ da UE. O Paraguai, como visto, foi o último país do MERCOSUL a perder o estatuto no final de 2018, depois de ascender a país de rendimento médio-elevado. Com a perda de estatuto preferencial, o MERCOSUL demonstrou maior interesse em celebrar um ACL com a UE⁴¹⁸.

De acordo com o relatório de 2017, *World Tariff Profiles 2017*⁴¹⁹, sobre perfis pautais mundiais, em 2016, a média simples dos direitos aduaneiros aplicados no MERCOSUL a título do tratamento de NMF, de 13,6 %, era significativamente mais elevada do que a média de 5,2 % da UE. Os picos pautais (superiores a 15 %) foram, em média, de 33,6 %, em comparação com apenas 4,6 % no caso da UE. Tanto os direitos de importação elevados da UE aplicáveis aos produtos agrícolas sensíveis, como os elevados direitos de importação do MERCOSUL constituem um grande potencial para a liberalização do comércio.

Segundo G. Grieger⁴²⁰, o relatório inicial de 2018 da Comissão sobre a avaliação do impacto na sustentabilidade (20 principais exportações da UE para o MERCOSUL entre 2014 e 2016) demonstrou que as empresas da UE poderão ampliar as suas exportações para o MERCOSUL por meio da redução de direitos aduaneiros elevados sobre as exportações industriais, especialmente no caso de automóveis e componentes automóveis, produtos químicos, máquinas e produtos farmacêuticos. Em relação às 20 principais importações para a UE, afigura-se que o potencial de exportação do MERCOSUL para a UE poderá ser explorado com a eliminação ou redução dos elevados direitos aduaneiros que a UE aplica às importações de produtos agrícolas, como sumo de laranja, carne de bovino fresca, refrigerada ou congelada, camarões congelados, carne e miudezas comestíveis. Em outras palavras, significa que a eliminação de direitos aduaneiros elevados sobre as exportações agrícolas da UE para o MERCOSUL (v.g., produtos lácteos e hortícolas) e sobre as exportações de produtos industriais da UE para o MERCOSUL pode contribuir bastante para

⁴¹⁸ GRIEGER (agosto 2019: 4).

⁴¹⁹ WORLD TRADE ORGANIZATION, *World tariff profiles 2017*.

⁴²⁰ GRIEGER (agosto 2019: 4-5).

que as empresas da UE obtenham ganhos com o ACL, que a Comissão Europeia avalia em 4 mil milhões de euros⁴²¹.

O corte de relevantes barreiras não pautais ao comércio será igualmente importante, e criará uma nova dinâmica comercial.

Os Estados-Membros do MERCOSUL têm pontuações fracas no *Enabling Trade Index*⁴²² (índice de facilitação do comércio) de 2016 do Fórum Econômico Mundial, que classificou 136 países: Argentina: 94, Brasil: 110, Paraguai: 107 e Uruguai: 66. Em comparação, as pontuações dos Estados-Membros da UE oscilam entre: Países Baixos: 2 e Alemanha: 9, num extremo, e Grécia: 52 e Bulgária: 53, no outro.

A facilitação do comércio é um assunto relevante do comércio internacional e contém um conjunto de medidas e padrões que visam tornar mais céleres as tramitações ligadas às trocas comerciais e a liberalização dos fluxos comerciais entre os países, englobando a simplificação e a harmonização de procedimentos e a convergência regulatória de normas aduaneiras e de fiscalização, que resultam em redução dos custos de transação, burocracia e tempo despendido na operação do comércio⁴²³.

O marco principal da mudança de tratamento às questões relacionadas com o tema, foi o Acordo de Facilitação de Comércio da OMC, assinado em 2013, e que está em vigor desde 2017⁴²⁴. A parte comercial do Acordo de Associação UE-MERCOSUL, nomeadamente, o capítulo *Customs And Trade Facilitation*⁴²⁵, reitera o compromisso dos Estados-Membros de ambos os blocos com as obrigações por eles já assumidas no âmbito da Organização.

Em linhas gerais, no referido capítulo do acordo entre a UE e o MERCOSUL, os blocos estabeleceram, como ponto de partida, a não discriminação em suas legislações aduaneiras e o uso de métodos modernos e controles efetivos para combater fraudes, proteger a saúde e a segurança do consumidor e promover o comércio internacional legítimo. Do mesmo modo, reconhecem que os procedimentos aduaneiros devem ser aplicados de maneira previsível, consistente e transparente, não devendo estes ser mais onerosos ou

⁴²¹ COMISSÃO EUROPEIA (28 de junho de 2019).

⁴²² WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Enabling Trade Report 2016*.

⁴²³ THORSTENSEN & SILVA (2020: 64).

⁴²⁴ WORLD TRADE ORGANIZATION, Trade facilitation. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm. Acesso em: 25 set. 2020.

⁴²⁵ COMISSÃO EUROPEIA (12.7.2019).

restritivos ao comércio do que o necessário. O tratamento conferido ao tema, em capítulo exclusivo, demonstra que, mesmo quando há um movimento crescente de protecionismo, os blocos compreendem a sua importância e consideram os ganhos potenciais com a harmonização de procedimentos⁴²⁶⁻⁴²⁷.

Neste contexto, dentre os objetivos principais de negociação do Acordo de Associação UE-MERCOSUL, está a eliminação ou a redução de barreiras não pautais existentes.

Em agosto de 2019, segundo a base de dados de acesso ao mercado da Comissão Europeia⁴²⁸, as seis barreiras não pautais registradas, no caso da Argentina, referem-se aos direitos de exportação, aos requisitos nacionais em matéria de conteúdo para automóveis e componentes automóveis, à preferência pelos produtos nacionais nos contratos públicos, à falta de proteção adequada das indicações geográficas (IG), aos certificados de importação não automáticos e aos atrasos na concessão de patentes e à falta de proteção da propriedade intelectual.

Em relação ao Brasil, a mesma base de dados registra dezoito barreiras não pautais, que podem ser divididas em restrições nos setores dos serviços (telecomunicações, transporte marítimo, engenharia e serviços de seguros); atrasos administrativos (pedidos de acesso ao mercado em atraso); barreiras técnicas e questões sanitárias e fitossanitárias (rotulagem de vinhos e bebidas espirituosas⁴²⁹, regulamentação técnica sobre aditivos alimentares e tecnologias autorizadas para o vinho, requisitos de qualidade aplicáveis aos vinhos, regulamentação relativa à rotulagem dos ingredientes alergênicos em produtos alimentares, plantas e produtos vegetais sujeitos a análise de risco de pragas); medidas fiscais (isenção fiscal para automóveis nacionais, tributação discriminatória de algumas bebidas

⁴²⁶ THORSTENSEN & SILVA (2020: 78).

⁴²⁷ O MERCOSUL concluiu o seu Acordo de Facilitação de Comércio em dezembro 2019, por meio da Dec. 29/19. Este foi, talvez, o mais relevante dos resultados anunciados na última reunião de Cúpula do bloco. “A estrutura do Acordo é muito parecida com a adotada no Acordo MERCOSUL-UE. São também 21 artigos, que tratam em boa medida da mesma agenda relacionada à facilitação do comércio incorporada nos ACFs da OMC e do Acordo MERCOSUL-UE, embora não sejam integralmente coincidentes em todos os dispositivos. Quanto a proibição de cobrança de taxas de estatística e consulares foi incluída nessa Decisão, enquanto no Acordo com a UE este tema está regulado no capítulo sobre medidas não tarifárias” – MADURO & VEIGA & RIOS (2020: 29).

⁴²⁸ COMISSÃO EUROPEIA, *Trade market access database*.

⁴²⁹ Bebida espirituosa, é uma bebida alcoólica destinada ao consumo humano que possui propriedades particulares de sabor e aroma e tem um título alcoométrico volúmico mínimo de 15% (14% para o advocaat [licor de ovo]) – Vide JO, série L, n.º 130, de 17.5.2019.

espirituosas, problemas relacionados com a tributação das sociedades e outros impostos discriminatórios, questões relativas à fiscalidade indireta) e outras questões, como os contratos públicos e os direitos de propriedade intelectual (DPI).

Já quanto ao Paraguai, as quatro barreiras não pautais registradas, referem-se principalmente às questões relativas aos DPI e aos contratos públicos, ao passo que, no caso do Uruguai, estão relacionadas com as questões sanitárias e fitossanitárias e os DPI, incluindo as IG, e as restrições à importação⁴³⁰.

3.3.2 Barreiras técnicas ao comércio e integração regional

O tema das barreiras técnicas esteve sempre presente nas relações comerciais e passou a adquirir uma maior importância conforme as tarifas eram rebaixadas nos diversos *rounds* de negociação da OMC. No *Uruguay Round* foi, então, disciplinado por meio da aprovação do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT). O TBT visa garantir que os regulamentos técnicos, normas e procedimentos de avaliação de conformidade não sejam discriminatórios e não criem obstáculos desnecessários ao comércio⁴³¹.

Os dois blocos regionais, em seus processos de formação e de consolidação, também tiveram preocupações em relação aos potenciais efeitos negativos das barreiras técnicas ao comércio. O europeu, por ter criado, de fato, um mercado único, aprofundou as regras com o objetivo de coibir o uso de medidas técnicas para a proteção dos mercados nacionais, além de estabelecer um modelo regulatório único, pois entendiam que a formação deste modelo dependia, não apenas da remoção de tarifas e de barreiras quantitativas, como também da conduta ativa dos membros e dos órgãos de integração, com fulcro na promoção da convergência entre os sistemas regulatórios nacionais e, assim, concebendo um modelo geral para a regulação técnica, normalização e avaliação de conformidade, hierarquicamente sobreposto aos modelos nacionais. Já o sul-americano, por diversas razões que inviabilizaram o aprofundamento da integração, como já visto, manteve-se como união aduaneira imperfeita e carente de um mercado comum, assim como de regras mais decisivas no que se refere à eliminação de inconsistências regulatórias entre os membros⁴³².

⁴³⁰ GRIEGER (agosto 2019: 4-5).

⁴³¹ WORLD TRADE ORGANIZATION, *Technical barriers to trade*.

⁴³² THORSTENSEN & ARIMA JUNIOR (2020: 92).

O capítulo do Acordo UE-MERCOSUL que trata do tema *Technical Barriers To Trade* possui 12 artigos e mais 2 anexos. O texto, sempre com menções expressas aos compromissos assumidos no Acordo TBT da OMC, disciplina a regulação técnica (prescrições de natureza compulsória), os procedimentos de avaliação de conformidade (processos de averiguação de compatibilidade entre produto e normas ou regulamento), os mecanismos de transparência e de cooperação em matéria de TBT e, no anexo automotivo, apresenta regras especiais que se referem à dimensão técnica do setor, economicamente importante para as duas regiões⁴³³.

O objetivo geral do capítulo sobre barreiras técnicas ao comércio está previsto no artigo 1, onde dispõe que a facilitação do comércio de bens se dará por meio da eliminação de obstáculos técnicos desnecessários entre as Partes. No capítulo 2, esclarece que o Acordo TBT, firmado no âmbito multilateral, está totalmente integrado no Acordo UE-MERCOSUL. Por outro lado, mas também em sintonia com a prática internacional, conforme definição do escopo do capítulo, os temas referentes a compras governamentais e a medidas sanitárias e fitossanitárias estão expressamente excluídos do âmbito de aplicação das suas disposições, e devem ter tratamento específico.

O texto sobre compras governamentais, que são os procedimentos de aquisição de bens pela administração pública, seja por meio da atuação de entidades centralizadas ou pertencentes à administração indireta⁴³⁴, está em capítulo específico da parte comercial do Acordo UE-MERCOSUL, *Government Procurement*. De acordo com o *Resumo Informativo Elaborado pelo Governo Brasileiro*⁴³⁵, o Acordo aumentará a concorrência em licitações públicas e proporcionará o uso mais eficiente dos recursos públicos, garantindo o padrão internacional de regras de transparência e onde estão salvaguardadas políticas públicas em desenvolvimento tecnológico, saúde pública, promoção das micro e pequenas empresas e segurança alimentar.

Cumpram também referir que as compras governamentais representam, em média, 10 a 15% do PIB de um país, tratando-se de um mercado relevante para o comércio

⁴³³ COMISSÃO EUROPEIA (12.7.2019).

⁴³⁴ Tema disciplinado, no plano internacional, pelo Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês), que é um acordo plurilateral mantido pela OMC e que estabelece, para os países signatários, uma série de compromissos em matéria de transparência e acesso aos mercados nacionais de compras públicas – WORLD TRADE ORGANIZATION, *Agreement on Government Procurement*.

⁴³⁵ BRASIL. ITAMARATY (2019: 7-8).

internacional, onde os Governos, em seus diferentes níveis, compram bens e serviços com recursos públicos para cumprir suas funções. O tema é especialmente importante no Acordo UE-MERCOSUL, e de grande interesse para a UE. Isso porque, como já visto, a participação em acordos plurilaterais⁴³⁶ é opcional, e a decisão, ou opção, de integração no Acordo fica a cargo de cada País, e nem Brasil nem Argentina fazem parte do Acordo sobre Compras Governamentais (GPA, na sigla em inglês) da OMC. Segundo Thorstensen & Thomazella⁴³⁷:

“O Acordo Mercosul-UE expande as possibilidades de negócios para os países membros dos dois blocos. No entanto, ressalta-se que também exigirá maior modernização por parte das empresas brasileiras, pois o acordo acirrará a competitividade em mercados cativos de fornecedores locais. Isso se deve ao princípio do tratamento nacional, que proíbe a discriminação entre as empresas estrangeiras e as empresas nacionais na obtenção dos contratos de licitação. Um dos pontos relevantes levantados no Acordo está relacionado ao alto risco de corrupção que pode ser envolvido em tais compras, devido ao alto valor financeiro dos bens e serviços licitados e à complexidade de muitos processos de compras nos quais as empresas interagem estreitamente com políticos e funcionários públicos.”

Sobre as medidas sanitárias e fitossanitárias – que são as medidas adotadas pelos países como forma de proteger e de garantir o bem-estar da população, garantindo a segurança na alimentação dos consumidores e prevenindo a difusão de pragas, de enfermidades e de doenças em animais e em vegetais, bem como promovendo a segurança em relação a bens – o texto também está em capítulo específico, *Sanitary and Phytosanitary Measures*, adotando as normas dos respectivos acordos da OMC e avançando com medidas de cooperação entre os dois blocos^{438, 439}.

⁴³⁶ “Os acordos plurilaterais, em sentido amplo, podem assumir três modalidades: acordos plurilaterais em sentido estrito; acordos de massa crítica; e AIR, estes envolvendo o essencial das trocas comerciais, à partida, por conseguinte, ‘generalistas’, mas com capacidades de levar a cabo, sectorialmente, processos de convergência de legislações” - CUNHA (*BFD* 2019: 25).

⁴³⁷ THORSTENSEN & THOMAZELLA (2020: 360).

⁴³⁸ “Neste tema, um êxito considerado relevante por parte dos negociadores do MERCOSUL foi a ausência da menção ao “princípio da precaução” como justificativa para a adoção de medidas sanitárias e fitossanitárias no capítulo relativo a esse tema. Esse princípio foi deslocado para o capítulo sobre desenvolvimento sustentável, que não está sujeito ao mecanismo de solução de controvérsias” - MADURO & VEIGA & RIOS (2020: 16).

⁴³⁹ Há, contudo, de se considerar que, “com frequência, os Estados adotam medidas que vão além das necessidades de proteção da saúde e da vida. As restrições sanitárias e fitossanitárias, nesses casos, constituem barreira comercial inconsistente com a disciplina jurídica multilateral e, em casos mais problemáticos, podem

A matéria que trata da integração regional, recebe destaque em capítulo específico do Acordo UE-MERCOSUL, *Regional Integration*. Entre outras razões, algumas por nós já referidas, a inclusão da cláusula de integração regional ocorreu em razão de, ao longo do processo negociador entre os blocos, a circulação interna de bens e serviços no MERCOSUL estar entre as preocupações da UE. Havia sempre a reivindicação, quando se negociavam bens e serviços, de que o produto importado por um dos membros do bloco sul-americano pudesse circular livremente dentro dos demais, sem cobranças aduaneiras adicionais. Diante desta questão, e considerando as imperfeições da união aduaneira do MERCOSUL (com muitas exceções à TEC e com um Código aduaneiro aprovado em 2010, através do Dec. 27/10, e ainda necessitando de aprovação parlamentar dos membros) é perceptível, no capítulo, o esforço dos negociadores para atenuar a exigência europeia.

Os blocos assumiram o compromisso de revisar as práticas aduaneiras e de evitar a duplicação de procedimentos e controles de acordo com a evolução do processo de integração, com vista a facilitar a circulação de bens. Todavia, a plena implementação desta livre circulação, tal como ocorre na UE, dependerá de avanços da agenda interna do MERCOSUL na direção da consolidação da união aduaneira. Para isso o MERCOSUL deverá avançar em três temas: implementação do Código Aduaneiro do MERCOSUL com eventuais ajustes, eliminação da dupla cobrança da TEC e criação de um mecanismo para a distribuição da renda aduaneira⁴⁴⁰.

Em síntese, e finalizando as nossas breves considerações sobre os temas, podemos destacar que o Acordo de Associação analisado, em capítulos específicos, apresenta disposições que tratam de questões importantes sobre as barreiras não tarifárias ao comércio, estabelecendo um diálogo com as regras do sistema multilateral de comércio, especialmente o Acordo TBT, e com a sistemática de integração comercial, onde os estágios de integração entre os blocos influenciaram as disposições acerca de regulamentação, normatização

funcionar como instrumento indireto de protecionismo comercial”. [...] O Acordo sobre a Aplicação de Medidas Sanitárias ou Fitosanitárias, em inglês, *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS Agreement*, é o mais específico para a temática. “O Acordo Mercosul-UE reafirma as disciplinas do Acordo SPS e acrescenta maior detalhamento acerca do uso de medidas sanitárias e fitossanitárias. Em matéria de transparência, por exemplo, o Acordo Mercosul-UE é mais sistematizado em suas disposições, pois prevê prazos e medidas específicas para garantir a troca de informações entre as partes. Esse acordo preferencial, além disso, incorpora uma série de entendimentos que resultaram dois trabalhos do Comitê SPS da OMC e do órgão de solução de controvérsias” – Para um estudo mais detalhado, referimos THORSTENSEN & ARIMA JUNIOR & MOTA (2020).

⁴⁴⁰ MADURO & VEIGA & RIOS (2020: 26-27).

técnica, avaliação da conformidade, transparência e cooperação. E, por conter disposições que endereçam ou, ao menos, contemplam reformas nos processos de integração, com fulcro na promoção da convergência entre as Partes em matéria de infraestrutura de qualidade, segundo Thorstensen & Arima Junior⁴⁴¹, o Acordo constitui um exemplo de “dificuldades e de oportunidades que emergem do inter-regionalismo e da tentativa de, pela via econômica e jurídica, articular dois projetos distintos de integração comercial, de forma que os resultados sejam proveitosos para ambas as partes, inclusive sob a perspectiva nacional dos membros dos blocos”.

3.4. ACORDO MERCOSUL-REINO UNIDO PÓS-BREXIT?

O Reino Unido passou a fazer parte da então CEE em 1973, sem contudo fazer parte do espaço Schengen, criado em 1985, nem da zona euro, constituída em 1999, sendo a sua adesão ao bloco considerada como *à la carte*. O ponto alto da controversa integração regional com a UE foi a sua saída do bloco, em 31 de janeiro de 2020, que ficou conhecida na comunicação social internacional como *Brexit*⁴⁴².

Na sequência, iniciou-se um período de transição, que vai até 31 de dezembro de 2020. Durante este período, que pode ser prorrogado uma vez, por um a dois anos, nada mudará, e as partes, atualmente, negociam uma nova parceria para o futuro⁴⁴³.

Especula-se sobre possíveis cenários de *exit*, isto é, se haverá um *soft* ou um *hard exit*. Estas classificações são definidas principalmente em termos econômicos, e referem-se às futuras relações comerciais estabelecidas entre o Reino Unido e a UE.

De acordo com as previsões de Julio⁴⁴⁴, em um cenário de *hard Brexit*, ambos os parceiros adotam as tarifas da nação mais favorecida da UE para o comércio entre as partes, e em um cenário de *soft Brexit* seria adotada uma política comercial mais aberta, como a que existe entre a UE e os membros do Espaço Econômico Europeu (EEE)⁴⁴⁵, o que implica em:

⁴⁴¹ THORSTENSEN & ARIMA JUNIOR (2020: 128-129).

⁴⁴² CINI & BORRAGÁN (2010: 37).

⁴⁴³ COMISSÃO EUROPEIA, *Período de transição*.

⁴⁴⁴ JULIO (jun. 2019: 344).

⁴⁴⁵ “O Espaço Económico Europeu (EEE) foi criado em 1994 para alargar as disposições do mercado interno da UE aos países da Zona Europeia de Comércio Livre (EFTA). A Noruega, a Islândia e o Liechtenstein fazem parte do EEE. A Suíça é membro da EFTA, mas não participa no EEE. A União Europeia e os parceiros EEE — a Noruega e a Islândia — estão igualmente interligados por várias «políticas da dimensão setentrional» e

troca de acesso ao mercado comum, fronteiras abertas à circulação de pessoas e contribuição financeira para os objetivos sociais. Diante destes dois extremos, considerando um possível *hard Brexit*, em virtude de até ao momento as negociações sobre as futuras relações entre a UE e o Reino Unido não se haverem concluído⁴⁴⁶, abre-se uma janela de oportunidade para os exportadores de países terceiros como o MERCOSUL, os quais, segundo o autor, no que se refere aos produtos agroindustriais, são economias complementares⁴⁴⁷.

Por fim, mas não com menos relevância para o proposto, elencamos abaixo algumas considerações de natureza não econômica que qualificam o Reino Unido como um parceiro vantajoso com quem celebrar um ACL, a saber:

- (i) o *Brexit* tem um prazo concreto, e mesmo contabilizando um período de transição e prorrogação, isso é bastante singular nas negociações comerciais, que geralmente não têm prazo certo e, conseqüentemente, podem arrastar-se por anos, como mostram as negociações entre a UE e o MERCOSUL;
- (ii) a natureza ampla de intercâmbio que caracteriza um ACL entre o Reino Unido e o MERCOSUL não deve ser muito diferente do que está sendo negociado com a UE, em troca de um maior acesso aos mercados agroindustriais. A experiência adquirida ao longo dos anos de negociações com a UE pode ser frutífera para as conversações com o Reino Unido, e isso, certamente, é um fator de economia de tempo;
- (iii) dado que o PIB do Reino Unido é aproximadamente um sexto do tamanho da UE⁴⁴⁸, as concessões do MERCOSUL não precisam de ser tão importantes quanto as demandadas pela UE, o que deve ajudar a aplacar as pressões internas, facilitando assim a obtenção de um acordo equilibrado;
- (iv) um ACL com o Reino Unido deveria ser relativamente fácil de ser ratificado pelos cinco Paramentos, especialmente dado o fato de que o governo

fóruns que se centram na rápida evolução das regiões setentrionais da Europa e da região do Ártico” – PARLAMENTO EUROPEU (11.2019).

⁴⁴⁶ “Devido à atual crise da COVID-19, os negociadores da UE e do Reino Unido prosseguiram as negociações por videoconferência durante os meses de abril, maio e junho. As negociações em formato presencial foram retomadas no final de junho” – COMISSÃO EUROPEIA (16.10.2020).

⁴⁴⁷ JULIO (jun. 2019: 356).

⁴⁴⁸ EUROSTAT, *GDP and main aggregates - selected international annual data*.

britânico expressou muito claramente que, ao deixar a UE, mudará para um setor agrícola orientado para o mercado, tal como era antes de aderir à UE⁴⁴⁹.

Para os países do MERCOSUL, de acordo com apontamentos mencionados *supra*, existe a real possibilidade de negociar um acordo com o Reino Unido após o período de transição do *Brexit*. No entanto, o conflito das Malvinas / Falklands⁴⁵⁰ entre o Reino Unido e a Argentina, e a mudança de posicionamento favorável do governo britânico (o Reino Unido foi um dos maiores defensores da abertura comercial europeia, quando, em conjunto com a UE, negociava o Acordo de Associação), devido às atuais políticas ambientais brasileiras, podem politizar esse futuro acordo entre os países, impactando de forma negativa o futuro dessas possíveis negociações.

⁴⁴⁹ JULIO (jun. 2019: 356).

⁴⁵⁰ “O arquipélago das Malvinas, localizado no Atlântico Sul pertence ao continente americano, sendo objeto de disputa entre a Argentina e o Reino Unido. A motivação de controlar o território já foi motivo de conflito armado em 1982, vencida pelos britânicos. Importa ressaltar que a área em questão foi invadida pelos britânicos em 1833 e, desde essa época, mantém sua soberania, à exceção do período compreendido entre 02 de abril a 14 de junho de 1982 em que a Argentina exerceu o controle do conjunto de ilhas” – CARVALHO (2020: p. 3).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fatores que tradicionalmente explicam as dificuldades no relacionamento comercial e econômico entre a UE e a América Latina, que comprometem a aproximação entre as regiões e, por conseguinte, as exportações latino-americanas para o bloco europeu, estão diretamente ligados à oferta inadequada à procura europeia, ao insuficiente desenvolvimento da estrutura comercial, às barreiras comerciais (pautais e não pautais) e, especificamente, à política agrária comum⁴⁵¹.

A Organização Mundial de Comércio tem como finalidade principal proporcionar a liberalização progressiva das trocas comerciais internacionais, em condições de não discriminação e, ao longo dos anos, atuou sobre alguns destes fatores. Não obstante, o tratamento multilateral das relações comerciais está atualmente, estagnado. Justifica-se a paralisia, com o prolongamento interminável do *Doha Round*.

A rápida ascensão do regionalismo aproximou as regiões e, assim, a criação de espaços de integração regional com reciprocidade. Deste modo, como já referimos precedentemente, para os países da América Latina evita-se discriminação negativa, face aos países que com a UE têm acordos preferenciais, podendo até obter discriminação positiva face a outros países, mas não garante que esta venha no futuro a beneficiar mais do que vem beneficiando com as suas trocas com o mercado europeu.

Nos acordos já celebrados com o México e com o Chile, a aproximação revelou-se modesta. Apesar de conterem disposições *WTO+* para obstáculos técnicos ao comércio e às medidas sanitárias e fitossanitárias, ambos os acordos possuem disposições comerciais que restringem o alcance dos compromissos liberalizadores. A aproximação entre as regiões, à época em que foram celebrados os acordos, da perspectiva europeia, também pode ser explicada por questões geopolíticas, na intenção de claramente delimitar áreas de influência ou aproximações estratégicas, como o NAFTA e a ALCA.

A conclusão da parte comercial do Acordo de Associação entre a UE e os países do MERCOSUL, em 28 de junho de 2019, foi considerada simbólica, dado o momento em que o protecionismo volta a crescer no mundo. Para a primeira, a aproximação significa, principalmente, a criação de oportunidades para a promoção dos seus interesses com a região, em relação à qual o bloco europeu perdeu para a China, em 2017, a sua posição de

⁴⁵¹ CUNHA (2009: 26-27).

primeiro parceiro comercial de longa data. Para o segundo, significa uma mudança no modelo de atuação do próprio MERCOSUL, até então isolado da dinâmica de estabelecimento de grandes acordos comerciais bilaterais, que vêm pautando o comércio internacional como alternativa ao imobilismo da OMC.

Neste momento, o Acordo está sujeito aos procedimentos de ratificação próprios de todos os países de ambos os blocos, para entrar em vigor e passar a produzir efeitos jurídicos. Mesmo concluída esta etapa, a política ainda pode impor-se diante da nova aproximação, introduzir modificações e conter a eficácia daquilo que foi acordado.

O acordo de princípio estabelecido foi publicado pela Comissão Europeia em forma de textos sobre matérias negociadas e concluídas da parte comercial do Acordo – apenas para fins informativos, que podem sofrer modificações, inclusive como resultado do processo de revisão legal. O vasto material, composto por vinte e nove textos, quatro fichas técnicas e um documento contendo perguntas e respostas, no momento em que a governança do comércio internacional atravessa profunda crise de liderança, permite-nos reconhecer, em uma primeira apreciação, que esta aproximação, mesmo que não chegue a termo, é de grande contributo como nova fonte de regras para o comércio.

O Acordo UE-MERCOSUL, comparado com outros como o USMCA, antigo NAFTA, e o mega-acordo CPTPP, é o primeiro com a presença de um capítulo exclusivo para tratar do desenvolvimento sustentável. Contudo, o MERCOSUL não possui diretrizes claras sobre regulação no âmbito do meio ambiente⁴⁵².

Considerando que grande parte dos artigos e das concepções do Acordo de Associação UE-MERCOSUL, no âmbito do meio ambiente, espelham as disposições da UE sobre a assinatura dos seus Acordos Comerciais, e as dificuldades que se apresentam ao maior país latino-americano, o Brasil, em lidar com (legítimas) questões relacionadas com o tema, como a questão da redução do desflorestamento, é possível que a maior aproximação que o Acordo indiscutivelmente poderia proporcionar às regiões em causa fique ainda muitos anos só no papel.

A bem dizer, mantém-se o protecionismo agrícola europeu, mesmo se na atualidade os instrumentos protecionistas sejam diferentes daqueles que a história nos mostrou do

⁴⁵² THORSTENSEN & MOTA (2020: 215)

passado, inviabilizando uma real aproximação e, conseqüentemente, o aprofundamento das relações comerciais entre a UE e América Latina.

Relativamente ao MERCOSUL, que tem a UE como modelo de integração regional, faltou considerar a múltipla cobrança da TEC em suas transações comerciais. Este é, possivelmente, o assunto mais complexo a enfrentar, e ele remete para os dilemas mais profundos do seu modelo de integração, relacionados com as preferências de cada país por políticas comerciais que levaram à prorrogação sucessiva dos regimes de exceção. Entretanto, a nova aproximação ao bloco europeu serviu de estímulo a movimentos em favor do aprofundamento da sua integração regional, que se traduziram ao longo do segundo semestre de 2019 na assinatura do Acordo de Facilitação de Comércio, do Acordo Automotivo entre o Brasil e a Argentina, do Acordo para a proteção de indicações geográficas e da Emenda ao Protocolo de Montevideú⁴⁵³.

Para concluir as nossas considerações finais, a possibilidade de celebração de um Acordo MERCOSUL-Reino Unido pode ser ponderada, porquanto não é só a América Latina que enfrenta dificuldades com os assuntos relacionados com a integração regional. Com a saída do Reino Unido da UE, em 31 de janeiro de 2020, abre-se uma janela de oportunidade para novos exportadores de países terceiros, e por que não o MERCOSUL?

⁴⁵³ MADURO & VEIGA & RIOS (2020: 65).

BIBLIOGRAFIA Citada

- ACCIOLY, E. (2010). *Mercosul e União Européia: estrutura jurídico-institucional - Tratado de Lisboa*. 4. ed. [S.L.]: Juruá Editora. 267 p.
- ALMEIDA FILHO, N.; CORREA, V. P. (Apr. 2011). “A CEPAL ainda é uma escola do pensamento?”. *Rev. econ. contemp.*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 92-111, . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482011000100004&lng=en&nrm=iso . Acesso em: 1 ago. 2020.
- AMAT, M. P. (2008). “Propuestas para un Nuevo Marco Jurídico de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Madrid, v. 29, p. 49-89.
- APA – Agência Portuguesa do Ambiente (2020). *Desenvolvimento Sustentável*. Disponível em: <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=140> . Acesso em 1 out. 2020.
- APPLEYARD, D. R.; FIELD JUNIOR, A. J. (2013). *International Economics*. 8. ed. New York: McGraw-Hill/irwin. 824 p.
- ÁRABE NETO *et al.* (2012). “Perfil Tarifário dos BRICS”. In: THORSTENSEN, V.; OLIVEIRA, I. T. M. (org.). *Os BRICS na OMC: políticas comerciais comparadas de Brasil, Rússia, Índia e África do Sul*. Brasília: IPEA,. Cap. 3. p. 37-98.
- ARAÚJO, R. G. (2018). *O Jogo Estratégico nas Negociações Mercosul-União Europeia*. Brasília: FUNAG. 385 p.
- AYUSO, A. (1996). “La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea”. *Afers Internacionals*, [S.L.], v. 32, p. 147-164.
- BALAAM, D. N.; VESETH, M. (2014). *Introduction to international political economy*. 6. ed. Nova Jersey: Pearson Prentice Hall. 584 p.
- BALDWIN, R. (2014). “Multilateralising 21st Century Regionalism”. *OECD Conference Centre*, Paris, p. 1-46. Global Forum on Trade Reconciling Regionalism and Multilateralism in a Post-Bali World.
- BARROSO, N. (2016). *A Taxa sobre Transações Financeiras na UE. Taxa Robin Hood: um bom imposto*. [S.L.]: VidaEconómica. 160 p. Prefácio de Rogério M. Fernandes Ferreira.

- BARTELS, L. (2003). “The WTO Enabling Clause and Positive Conditionality in the European Community's GSP Program”. *Journal of International Economic Law*, [S.L.], p. 507-532.
- BHAGWATI, J. (1991). *The world trading system at risk*. New York: Harvester Wheatsheaf. 156 p.
- BHAGWATI, J. (1995). “US Trade Policy: the infatuation with FTAs”. In BARFIELD, Claude, *The Dangerous Obsession with Free Trade Areas*, AEI, New York, p. 1-20.
- BHAGWATI, J.; PANAGARIYA, A. (jan. 1996). *Preferential Trading Areas and Multilateralism: Strangers, Friends or Foes?* Columbia University, Columbia, p. 1-66. Discussion Paper Series n.º 9596-04. Disponível em: <https://academiccommons.columbia.edu/doi/10.7916/D8M04CZ7>. Acesso em: 6 jul. 2020.
- BIRLE, P. (2018). “Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización”. In: SERBIN, A. (ed.). *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: poder, globalización y respuestas regionales*. Barcelona, Icaria Editorial. p. 247-268.
- BRASIL. ITAMARATY (23 de maio de 2008), *Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas* (Art. 2.º), Brasília. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_UNASUL/TRAT_CON ST_PORT.pdf . Acesso em: 20 ago. 2020.
- BRASIL. ITAMARATY (2019). *Acordo de Associação Mercosul-União Europeia. Resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro*. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf . Acesso em: 1 mar. 2020.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC), *Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1799-sgp-nomenclatura-comum-do-mercosul-ncm>. Acesso em: 1 set. 2020.

- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR (MDIC), *Regime de Origem do Mercosul*. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/negociacoes-internacionais/206-assuntos/categ-comercio-exterior/sgp-sistema-geral-de-preferencias/1805-sgp-regime-de-origem-do-mercosul> . Acesso em: 5 set. 2020.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Mercado Comum do Sul (Mercosul)*. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/quem-%C3%A9-quem/item/850-mercado-comum-do-sul-mercosul> . Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, Itamaraty Brasil, “O Brasil no G-20”, disponível para consulta online em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15586-brasil-g20>, último acesso em setembro de 2020.
- BRESSAN, R. N.; LUCIANO, B. T. (2018). “A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico”. *Rev. Sociol. Polit.*, [S.L.], v. 26, n. 65, p. 62-80. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n65/0104-4478-rsocp-26-65-0062.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- CABRAL, A. I. P. (2013). “União Econômica e Monetária e Mercado Comum: uma abordagem internacional das fases da integração”. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, [S.L.], v. 2, n. 10, p. 10755-10794. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/ridb/2013/10/2013_10_10755_10794.pdf. Acesso em: 1 ago. 2020.
- CABRAL, A. I. P.; CABRAL, C. H. P. L. (2014). “O Mercosul e a Crise: a integração da América do Sul e o aparente paradoxo europeu”. *Rstpr*, [S.L.], n. 3, p. 77-99.
- CALVETE, V. (2000). “Sobre a Teoria das Uniões Aduaneiras”. *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, v. 43, p. 229-594. Disponível em: https://digitalis.uc.pt/pt-pt/artigo/sobre_teorias_uni%C3%B5es_aduaneiras_parte_i_sobre_o_que_se_disserta. Acesso em: 10 ago. 2020.
- CAPUCIO, C. (2013). “Por uma multilateralização do regionalismo e além: novos desafios e perspectivas da relação entre a OMC e os acordos regionais”. *Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo*, São Paulo, p. 833-851. Em

- homenagem aos 120 da Revista. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/68005>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- CARISIO, M. C. D. (2006). *A Evolução da Política Agrícola Comum da União Européia e seus Efeitos sobre os Interesses Brasileiros nas Negociações Internacionais sobre Agricultura*. Brasília: IRBr: Funag. 304 p. (Coleção Teses CAE).
- CARVALHO, Ana F. Torres de (2018). “O Acordo Sobre Tecnologias de Informação e as Problemáticas Adjacentes: da necessidade de um acordo sectorial à sua expansão”. *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, p. 1-52. SÉRIE BCE. Disponível em: https://www.ij.fd.uc.pt/publicacoes/bce/wp_21/wp_021.pdf. Acesso em: 5 jul. 2020.
- CARVALHO, P. N.; SENHORAS, E. M.. (2008). *As Negociações Inter-Regionais entre Europa, América Latina e Mercosul*. Intellector, Rio de Janeiro, v. 5, n. 9, p. 1-24.
- CELLI JUNIOR, U. (mar. 2007). “Comércio de Serviços na Organização Mundial do Comércio e o Desenvolvimento Sustentável”. *Pensar*, Fortaleza, v. 12, p. 128-133.
- CELLI JUNIOR, U. (2007). “Teoria Geral da Integração: em busca de um modelo alternativo”. In: MERCADANTE, A. A.; CELLI JUNIOR, U.; ARAUJO, L. R.. *Blocos Econômicos e Integração na América Latina, África e Ásia*. Curitiba: Juruá Editora. p. 19-37.
- CEPAL, *Sobre a CEPAL*. Disponível em: <https://www.cepal.org/pt-br/cepal-0> . Acesso em: 27 ago. 2020.
- CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (outubro de 2012), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: inversiones para el crecimiento, la inclusión social y la sostenibilidad ambiental*, , disponível para consulta online em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3083/1/S1200748_es.pdf, último acesso em setembro de 2020.
- CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (novembro de 2016), *Relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y China: oportunidades y desafíos*, disponível para consulta online em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40743/1/S1601155_es.pdf, último acesso em setembro de 2020.

- CEPAL (4.3.2018), *Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe*. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43611/S1800493_pt.pdf. Acesso em: 18 set. 2020
- CHO, S. (2001). “Breaking the Barrier between Regionalism and Multilateralism: a new perspective on trade regionalism”. *Harv. Int'l L.J.*, Chicago, v. 42, n. 2, p. 419-465.
- CLAEYS, Anne-Sophie (2001), “L’émergence de l’Amérique Latine dans la coopération internationale européenne: évolution et enjeux”, in Alain MUSSET; Victor M. SORIA, ed., *Alena-Mercosur – Enjeux et limites de l’intégration américaine*, Paris: Ihea.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Bruxelas, 31.10.2000 COM(2000) 670 final), disponível para consulta online em: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0670:FIN:PT:PDF>, último acesso em agosto de 2020.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, COM(2000) 670 final, disponível para consulta online em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0670&from=PT>, última consulta em setembro de 2020.
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, COM(94) FINAL/2, disponível para consulta online em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0428&from=EN>, último acesso em setembro de 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (Bruxelas, 9.11.2017 COM(2017) 654 final), disponível para consulta online em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0654&from=EN>, último acesso em agosto de 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (Bruxelas, 14.10.2019 COM(2019) 455 final), disponível para consulta online em: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/PT/COM-2019-455-F1-PT-MAIN-PART-1.PDF>, último acesso em agosto de 2020.

- COMISSÃO EUROPEIA (5 de julio de 2001). *V Ronda de negociaciones Union Europea-Mercosur. Oferta de negociación de la UE*. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_01_963 . Acesso em: 1 set. 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (2015). *Comércio para todos. Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento*, disponível para consulta online em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154138.pdf, último acesso em setembro de 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (2020). *Brexit*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-uk-after-referendum/> . Acesso em 10 out. 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (12.7.2019). *EU-Mercosur trade agreement: The Agreement in Principle and its texts*. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>. Acesso em: 18 set. 2020
- COMISSÃO EUROPEIA (18.11.2019), *Latest round reports and EU proposals for the trade agreement with Mercosur*. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1769>. Acesso em: 10 set. 2020
- COMISSÃO EUROPEIA, *O Novo Sistema de Preferencias Generalizadas da União Europeia*. Disponível para consulta online em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/MEMO_95_1 . Acesso em: 30 jan. 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (28 de abril de 2020), *UE e México concluem negociações para um novo acordo comercial*, disponível para consulta online em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/ip_20_756, último acesso em setembro de 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (1 de julho de 2019), *Novo acordo comercial UE-Mercosul – O acordo de princípio – Bruxelas*, disponível para consulta online em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/july/tradoc_158250.pdf, último acesso em abril de 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA, *Relações União Europeia-Mercosul: Antecedentes*, MEMO/95/168, disponível para consulta online em:

- https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/MEMO_95_168, último acesso em setembro de 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA, *EU Chile text proposal trade and sustainable development*. Disponível em: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/june/tradoc_156961.pdf . Acesso em 26.10. 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (17.1.2020). *Sustainable development*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/sustainable-development/> . Acesso em: 10 set. 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (22 de abril de 2020), *European Union, Trade in goods with Mercosur* 4. Disponível em: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_mercosur-4_en.pdf . Acesso em: 1 set. 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA (28 de junho de 2019), *EU and Mercosur reach agreement on trade*, Bruxelas. Disponível em: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2039> . Acesso em: 25 set. 2020.
- COMISSÃO EUROPEIA, *Trade market access database*. Disponível em: https://madb.europa.eu/madb/barriers_crossTables.htm?isSps=false . Acesso em: 25 set. 2020.
- CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO – UNCTA (2015), *Sistema Generalizado de Preferencias - Manual Sobre el Esquema de la Unión Europea*, Nueva York y Ginebra, disponível para consulta online em: https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/itcdtsbmisc25rev4_es.pdf . Acesso: 10 fev.2020.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Overview of FTA and other trade negotiations*, disponível para consulta online em: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf, último acesso em março de 2020.
- CONSELHO DAS FINANÇAS PÚBLICAS (CFP), *Glossário*, disponível e em: <https://www.cfp.pt/pt/glossario/politica-orcamental-contraciclica> . Acesso em: 15 ago. 2020.

- CONSELHO EUROPEU CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, *Alargamento da UE*. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/enlargement/>. Acesso em: 11 ago. 2020.
- CORRÊA, L. F. N. (2001). *O Regionalismo e o Sistema Multilateral do Comércio: o caso mercado comum do sul*. 205 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Integração Europeia, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2001.
- CUNHA, A. (2004). *A Política Agrícola Comum na Era da Globalização*. Coimbra: Edições Almedina. 292 p.
- CUNHA, L. P. (1995). “O Sistema Comunitário de Preferências Generalizadas: efeitos e limites”. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, vol. 38, p. 167-240.
- CUNHA, L. P. (1996). “A Comunidade Europeia enquanto União Aduaneira: disposições fundamentais e instrumentos da política comercial comum”. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, vol. 39, p. 295-379.
- CUNHA, L. P. (1997). *Lições de Relações Económicas Externas*. Coimbra: Almedina, 249 p.
- CUNHA, L. P. (2007). “A Proliferação de Acordos de Integração Regional”. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, vol. 50, p. 353-393. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24769/1/BoletimL_Artigo8.pdf. Acesso em: 10 ago. 2020.
- CUNHA, L. P. (2008). *O Sistema Comercial Multilateral e os Espaços de Integração Regional*. Coimbra: Coimbra Editora. 628 p.
- CUNHA, L. P. (2009). “Regionalismo nas Relações Comerciais União Europeia: América Latina”. *Boletim de Ciências Económicas*, Coimbra, vol. 52, p. 1-32. Disponível em: https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/24723/1/BoletimLII_Artigo1.pdf. Acesso em: 1 jan. 2020.
- CUNHA, L. P. (2014). “O Fracasso do Doha Round e a Questão do Desenvolvimento”. In: CUNHA, L. P.; QUELHAS, J. M.; ALMEIDA, T. (org.). *Boletim de Ciências Económicas: Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*. vol. 57/1. Coimbra: p. 1267-1300. Disponível em: <https://digitalis-dsp.uc.pt/bitstream/10316.2/39842/1/O%20fracasso%20do%20Doha%20Round.pdf?ln=pt-pt>. Acesso em: 9 mar. 2020.

- CUNHA, L. P. (2016). “GATT, GATS e Serviços Financeiros: o caminho percorrido”. *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra, vol. 59, p. 433-464.
- CUNHA, L. P. (2018). “Governança do comércio externo: enquadramentos teóricos e desenvolvimentos recentes da política comercial da união europeia”. In: HERNÁNDEZ, Francisco Jesús Carreira (org.). *Para um Novo Governo da Economia na União Europeia?* Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi. Cap. 6. p. 191-223. Prólogo de Rui Manuel Gens de Moura Ramos.
- CUNHA, L. P. (BFD 2019). “A União Europeia e os Acordos de Integração Regional: conceitos, problemas e situação actual”. *Boletim da Faculdade de Direito*, Coimbra, vol. 95/2, p. 1131-1160.
- CUNHA, L. P. (2019A). “A Convergência Regulatória Enquanto Barreira ao Comércio Internacional”. *Boletim de Ciências Económicas: Novos Desafios ao Sistema Comercial Multilateral Coimbra*. vol. 62. p. 527-553.
- CUNHA, L. P. (BCE 2019). *A OMC e o seu impasse: exposição de motivos*. Coimbra, p. 1-28, dez. 2019. *Boletim de Ciências Económicas: Working papers*. Disponível em: https://www.uc.pt/fduc/ij/publicacoes/pdfs/wp_bce/27_wp_BCE.pdf. Acesso em: 19 maio 2020.
- DEMERTZIS, M.; SAPIR, A.; WOLFF, G. B. (2018). “Europe in a New World Order”. *Wirtschaftsdienst*, [S.L.], n. 98, p. 24-30.
- DIZ, J. B. M.; LUQUINI, R. A. (2011). As Relações Exteriores do Mercosul: análise das negociações com a União Europeia. *Univ. Rel. Int.*, Brasília, v. 9, n. 1, 103-130.
- ECO, Umberto (2015). *Como se Faz uma Tese em Ciências Humanas*. 19.^a ed. Lisboa: Editora Presença. 254 p. Tradução de Ana Falcão Bastos e Luís Leitão.
- EICHENGREEN, B. J. (2007). *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*. Cambridge, Massachusetts: The Mit Press. 187 p.
- ETHIER, W. J. (set. 1998). “The International Commercial System: essays in international finance”. *International Finance Section*, Princeton University, Princeton, New Jersey, n.º 210, p. 1-38.
- EUR-Lex – Acesso ao direito da União Europeia, *Acordo comercial UE-Canadá (CETA) entra em vigor*, disponível para consulta online em: [https://eur-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32016L0884)

lex.europa.eu/content/news/eu_canada_trade_agreement-ceta.html?locale=pt .
Acesso em: 2 ago. 2020.

EUR-Lex – Acesso ao direito da União Europeia (23 de dezembro de 1994), “Acordo que Institui a Organização Mundial do Comércio”, *Jornal das Comunidades Europeias (JO)*, L 336, disponível para consulta online em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:21994A1223\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:21994A1223(01)). Acesso: 5 jun. 2020.

EUR-Lex – Acesso ao direito da União Europeia (23 de dezembro de 1994), “Negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994) - Anexo 1 - Anexo 1A - Acordo sobre as subvenções e as medidas de compensação (OMC-GATT 1994) OMC - "GATT 1994"”, *Jornal das Comunidades Europeias (JO)*, L 336, p. 0156 – 0183. disponível para consulta online em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A21994A1223%2814%29>. Acesso em: 5 jun. 2020.

EUR-Lex (28 de outubro de 2000). *Acordo de Parceria Econômica, de Concertação Política e de Cooperação*, disponível para consulta online em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:0e630e4b-281e-46a4-a07c-0f852a40c2e4.0021.02/DOC_1&format=PDF, último acesso em setembro de 2020.

EUROPEAN UNION. EXTERNAL ACTION (2020). *Eu-Mercosur Association Agreement: Conclusion of Negotiations on The Political Dialogue and Cooperation Pillar*, 02/07/2020. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/81950/eu-mercosur-association-agreement-conclusion-negotiations-political-dialogue-and-cooperation_en . Acesso em: 1 set. 2020

FERNANDES, J. P. T. (2013). *Elementos de economia política internacional*. 2. ed. Coimbra: Edições Almedina. 279 p.

FUCCILE, A. (2018). “A Integração Sul-Americana em Defesa: a liderança do Brasil e suas contradições”. In: PENNAFORTE, C.; MARTINS, M. A. F. (org.). *Dimensões da Integração Regional: uma perspectiva panorâmica*. Pelotas: Editora UFPel., p. 24-33.

FUKUYAMA, F. (1989). *The End of History? The National Interest*, [S.L.], p. 1-18.

- GADELHA, R. M. A. F. (2013). “Mercosul e Alba: caminhos da integração da América Latina”. In: GADELHA, R. M. A. F. (org.). *Mercosul a Unasul: avanços do processo de integração*. São Paulo: Editora da PUC-SP. p. 395-418.
- GONÇALVES, M. F.; FERREIRA, M. E.; LOPES, J. S. (1982). *Teoria da Integração Económica / Bela Balassa*. Lisboa: Livraria Clássica Editora. 452 p. Tradução de Maria Filipa Gonçalves, Maria Elsa Ferreira; revista pelo Dr. João da Silva Lopes.
- GONÇALVES, P. J. P. B. (1996). *GATT, SPG e Relações Económicas. União Europeia - América Latina: três aspectos do comércio internacional*. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Estudos Europeus-Variante de Economia, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- GRIEGER, G. (agosto 2019), *Pilar comercial do Acordo de Associação UE-Mercosul, EPRS, Parlamento Europeu*. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI\(2019\)640138_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640138/EPRS_BRI(2019)640138_PT.pdf) . último acesso em setembro de 2020. Acesso em: 1 set. 2020.
- GRIEGER (dezembro 2019), *Comércio da UE com a América Latina e as Caraíbas*, EPRS, Parlamento Europeu, disponível para consulta online em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA\(2019\)644219_PT.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/644219/EPRS_IDA(2019)644219_PT.pdf), último acesso em setembro de 2020.
- HAMILTON, C.; REED, G. V. (1996). “Economic Aspects of Voluntary Export Restraints”. In: *Current Issues in International Trade*. [S.L.]: D. G. Ed., p. 100-123. The Macmillan Press Ltd.
- HELLER, C. (2005). Ce que peut attendre l'Amérique latine de l'Europe: une perspective mexicaine. *International and Strategic Review*, [S.L.], v. 59, n. 3, p. 119-128.
- HINDLEY, Brian (1980) “Voluntary Export Restraints and Article XIX of the General Agreement on Tariffs and Trade”. In: *Current Issues in Commercial Policy and Diplomacy*. [S.L.]: J. B. Ed. p. 52-72. The Macmillan Press Ltd.
- HOEKMAN, B. (2002). “The WTO: functions and basic principles”. In: HOEKMAN, B.; MATTOO, A.; ENGLISH, P. (ed.). *Development, Trade, and the WTO: a handbook*. Washington, Dc: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. p. 41-49.
- HOEKMAN, B.; MATTOO, A.; ENGLISH, P., ed. (2002). “Glossary of Trade-Related Terms”. In: HOEKMAN, B.; MATTOO, A.; ENGLISH, P., ed. *Development,*

- Trade, and the WTO: a handbook*. Washington, Dc: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. pp. 593-604.
- HOEKMAN, B. (2014). *Supply Chains, Mega-Regionals and Multilateralism: a road map for the WTO*. Cepr Press, London, abr. 67 p.
- HOFFMANN, A. R. (2003). *The foreign policy behaviour of the European Union towards the Latin American Southern Cone States (1980-2000): has it become more cooperative? The cases of foreign direct investment and agricultural trade*. 248 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade Für Sozial Und Verhaltenswissenschaften, Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Tübingen.
- ITAMARATY (2019). *Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, 4 de julho de 2019: resumo informativo elaborado pelo governo brasileiro*, disponível para consulta online em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf, último acesso em setembro de 2020.
- JACOBS, S. H. (1994). *Regulatory Co-operation for an Interdependent World: issues for government*. Organisation for Economic Co-operation and Development. Introduction Chapter I. Paris: OECD. p. 15-46.
- KEGEL, Patrícia Luiza (2004). “O quadro geral dos interesses comerciais e políticos europeus na América Latina e as perspectivas de um Acordo Mercosul-União Européia”. In: W. HOFMEISTER, ed.. *Anuário Brasil-Europa 2003. Direitos humanos e relações externas*. Rio de Janeiro/Belém: Konrad-AdenauerStiftung/Programa de Pós-Graduação em Direito da UFPA, p. 103-111.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. (2012). *Power and Interdependence*. 4. ed. Harlow: Longman.
- KRUEGER, A. O. (1997). “Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements”. In: ITO, T.; KRUEGER, A. O. (ed.). *Regionalism versus Multilateral Trade Arrangements*. Chicago: University of Chicago Press,. p. 9-23. NBER Book Series East Asia Seminar on Economics.
- KRUGMAN, P. R.; OBSTFELD, M.; MELITZ, M. J. (2018). *International Finance Theory and Policy*. 11. ed. [S.L.]: Pearson. 465 p.
- KUME, H.; PIANI, G. (2005). “Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio”. *Revista de Economia Política*, [S.L.], v. 24, n. 4, p. 370-390.

- LEAL-ARCAS, R (fev. 2011). “Proliferation of Regional Trade of Regional Agreements: complementing or supplanting multilateralism?”. *Chicago Journal of International Law*, Chicago, v. 11, n. 2, p. 597-629.
- LLOYD, P. J.; MACLAREN, D. (jan. 2003). “The Case for Free Trade and the Role of RTAs”. *The University of Melbourne*, Melbourne, p. 1-31. Seminar on Regionalism and the WTO, Geneva, 14 November 2003.
- LSE, The London School of Economics and Political Science (3.10.2019). *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur*. Draft Interim Report.. Disponível em: http://www.eumercosursia.com/uploads/4/0/7/2/40728425/final_interim_report_publication_03oct2019.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.
- LUCIANO, Bruno T. (2020) “Os desafios do comércio global e suas repercussões no acordo Mercosul-União Europeia”. In: R. J. THEMOTEO, *O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. p. 79-90. Disponível em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil+-+Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>. Acesso em: 27 ago. 2020.
- MACHADO, J. E. M. (2010). *Direito da União Europeia*. Coimbra: Coimbra Editora. 617 p.
- MADURO, L.; VEIGA, P. M.; RIOS, S. P. (2020). *Acordo Mercosul-União Europeia: impactos normativos/regulatórios no mercosul*. [S.L.]: Instituto para a Integração da América Latina e Caribe (INTAL). 80 p. (Banco Interamericano de Desenvolvimento). NOTA TÉCNICA No IDB-TN-1997.
- MANSFIELD, E. D.; MILNER, H. V. (1999). *The New Wave of Regionalism*. The MIT Press, [S.L.], v. 53, n. 3, p. 589-627.
- MARIANO, K. L. P. (2015). *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Cultura Acadêmica,. 272 p. Recurso digital. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/138609/ISBN9788579837043.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 2 set. 2020.

- MARTÍN ARRIBAS, Juan José (2005), “Una visión global de la asociación estratégica birregional entre la Unión Europea y la América Latina y Caribe”, *Revista de Estudios Europeus*, n.º 39, Janeiro-Abril: p. 3-24.
- MARTINEZ, Antonio Lopo (dez. 2016) “Princípio da Transparência na OMC”. *Boletim de Ciências Económicas: Working Papers*, Coimbra, (BCE 16), p. 1-113.
- MARTINS, E. R. (2004). “O alargamento da União Europeia e a América Latina”. *Rev. Bras. Polít. Int.*, [S.L.], p. 5-24.
- MARTINS, F. F. (2019A). “As Medidas de Defesa Comercial da União Europeia”. *Boletim de Ciências Económicas Novos Desafios ao Sistema Comercial Multilateral*. 62. Coimbra, p. 421-474.
- McQUEEN, M. (2002). “The EU’s Free-trade Agreements with Developing Countries: a case of wishful thinking?”, *The World Economy*, [S.L.], v. 25, n. 9, p. 1369-1385.
- MEDEIROS, E. R. (2008). *Evolução e tendências da integração económica regional*. Lisboa: Livraria Petrony. 641 p.
- MELÉNDEZ-ORTIZ, R. (2014). “Mega-regionals: what is going on?”. In: *Mega-regional Trade Agreements Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?* [S.L.]: World Economic Forum. p. 13-17. Global Agenda Council on Trade & Foreign Direct Investment. Disponível em: http://www3.weforum.org/docs/GAC/2014/WEF_GAC_TradeFDI_MegaRegionalTradeAgreements_Report_2014.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.
- MERCOSUR, *Países do MERCOSUL*. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/paises-do-mercosul/>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- MERCOSUR, *Protocolo de Ushuaia Sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL, Bolívia e Chile*. Disponível em: <https://www.mercosur.int/documento/protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico-no-mercosul-bolivia-e-chile/>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- MERCOSUR, *Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum, Textos Fundacionais*. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/documentos-e-normativa/textos-fundacionais/>. Acesso em: 31 ago. 2020.
- MERCOSUR, *PARLASUL*. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/parlasul/>. Acesso em: 31 ago. 2020.

- MIRANDA, L. B. T. (2019). “Padrões Privados no Sistema de Comércio Internacional: algumas considerações legais e econômicas”. *Boletim de Ciências Económicas: Novos Desafios ao Sistema Comercial Multilateral*. Coimbra. 62. p. 583-644.
- MOTA, P. I. (2000). “Os blocos econômicos regionais e o sistema comercial multilateral: o caso da comunidade europeia”. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, Lisboa, vol. XL, nº 1 e 2, p. 71-156.
- MOTA, P. I. (2004). Ensaio: “A Organização Mundial do Comércio e os Blocos Econômicos Regionais”. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, v. 2, p. 89-142. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/prolam/article/view/81774> . Acesso em: 24 maio 2020.
- MOTA, P. I. (2005). *O Sistema GATT/OMC: introdução histórica e princípios fundamentais*. Coimbra: Almedina. 730 p.
- MOTA, P. I. (2014). “Os Acordos Comerciais Preferenciais e o Sistema Comercial Multilaterais”. In: CUNHA, L. P.; QUELHAS, J. M.; ALMEIDA, T. (org.). *Boletim de Ciências Económicas: Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*. Coimbra. p. 2419-2454. (LVII Tomo II). Disponível em: <https://digitalisdsp.uc.pt/bitstream/10316.2/39789/1/Os%20Acordos%20Comerciais.pdf>. Acesso em: 1 mar. 2020.
- MOTA, P. I. (2016). “Os Acordos Mega-Regionais. Os acordos de Cooperação e de Associação: CETA e TTIP”. In: FERREIRA, E. P. *União Europeia: reforma ou declínio*. Lisboa: Nova Vega. p. 376-399.
- NAÇÕES UNIDAS, *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 17 objetivos para transformar o nosso mundo*. Disponível em: <https://unric.org/pt/Objetivos-de-Desenvolvimento-Sustentavel/>. Acesso em: 10 set. 2020.
- OLIVEIRA, A. C. (mar. 2014). *Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento planejado da américa latina*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal): CEPAL – Coleção Documentos de projeto, Santiago, p. 1-30, mar. 2014. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36664/S2014150_pt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 20 ago. 2020.
- OLIVEIRA, O. M.. (2002). *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá Editora. 486 p.

- ØSTHUS, K. E. (2013). *The Trade Negotiations between the EU and Mercosur, 2000–2013*. 89 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de European Studies, History and Classical Studies, Norwegian University of Science and Technology Faculty of Humanities, Trondheim.
- PARLAMENTO EUROPEU, *Fichas Técnicas sobre a União Europeia, América Latina e Caraíbas*. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/176/latin-america-and-the-caribbean> . Acesso em: 3 mar. 2020.
- PARLAMENTO EUROPEU, A UNIÃO EUROPEIA E A ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO COMÉRCIO (2020), *Fichas técnicas sobre a União Europeia*, disponível para consulta online em: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pt/FTU_5.2.2.pdf, último acesso em setembro de 2020.
- PARLAMENTO EUROPEU (7 de outubro de 2020). *Resolução do Parlamento Europeu, de 7 de outubro de 2020, sobre a aplicação da política comercial comum - relatório anual 2018 (2019/2197(INI))*. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0252_PT.pdf . Acesso em 10 out. 2020.
- PARLAMENTO EUROPEU (18.9.2020), *Sobre a aplicação da política comercial comum - relatório anual 2018, (2019/2197(INI))*. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0160_PT.html#. Acesso em 10 out. 2020.
- PEREIRA, L. B. V. (2014). “As Cadeias Globais de Valor e os Acordos Comerciais: uma solução para a expansão das manufaturas?”. In: NEVES, L. P. (org.). *A Inserção do Brasil nas Cadeias Globais de Valor*. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais (Cebri). p. 26-30. (v. 2, Ano 13). Dossiê. Disponível em: <http://midias.cebri.org/arquivo/BrasilCadeiasValor.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.
- PINTO, A. M. (1997). *União Monetária Europeia: Portugal e o Euro*. 2. ed. Lisboa: Universidade Católica. 191 p.
- PINTO, M. S. (2004). *A Área de Livre Comércio das Américas e os Interesses da União Europeia na América Latina*. 2004. 192 f. Tese (Doutorado) - Curso de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga. Disponível em:

- https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/866/36/Tese_Messias_de_Sa_Pinto.pdf. Acesso em: 1 jul. 2020.
- PORTO, M. C. L. (2014). *Economia: um texto introdutório*. 4. ed. Coimbra: Almedina. 599 p.
- PREBISCH, R. (2000). “O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns dos seus problemas principais”. In: BIELSCHOWSKY, R. (org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Editora Record. p. 1-977. (Volume 2).
- REPÚBLICA PORTUGUESA – DIREÇÃO-GERAL DAS ATIVIDADES ECONÓMICAS, *Comércio Internacional e Relações Internacionais/ Multilaterais/ Aliança do Pacífico*. Disponível em: <https://www.dgae.gov.pt/servicos/comercio-internacional-e-relacoes-internacionais/multilaterais/alianca-do-pacifico.aspx>. Acesso em: 25 ago. 2020.
- RIOS, S. P.; VEIGA, P. M. (dez. 2013). *O Brasil no mundo dos acordos comerciais: cenários para a governança do comércio e para a política comercial brasileira*. Cíndes, Rio de Janeiro. p. 1-35.
- RODRIGUES, B. S. (2020). “Integração Contemporânea na América do Sul: hemisférica, regional e multilateralista”. *Revista Sul-Americana de Ciência Política*, [S.L.], v. 6, n. 1, p. 87-113.
- RUTA, Michele (2017). “Preferential trade agreements and global value chains: theory, evidence, and open questions”. In: *Global Value Chain Development Report 2017 - Measuring and Analysing the Impact of GVCs on Economic Development*, [S.L.], p. 175-185. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/gvcs_report_2017_chapter8_appendix.pdf. Acesso em: 15 jan. 2020.
- SANDER, Harald (1996). *World Trade after the Uruguay Round - Prospects and policy options for the twenty-first century*. London: 1St Edition, p. 17-36.
- SANTOS, L. M. (2019A). “Nos 70 Anos da Entrada em Vigor do GATT”. *Boletim de Ciências Económica: Novos Desafios ao Sistema Comercial Multilateral*. Coimbra. p. 11-20. (LXII-A).
- SARAIVA, M. G.; GAVIÃO, L. (2020). “Relações comerciais União Europeia-Mercosul: um breve histórico”. In: THEMOTEO, R. J.. *O novo acordo Mercosul-União Europeia em perspectiva*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung. Disponível

- em: <https://www.kas.de/documents/265553/265602/Serie+Brasil++Europa.pdf/42df1152-348f-f47b-24ed-088ec088f073?version=1.0&t=1595362750767>. Acesso em: 27 ago. 2020.
- SAYEG, F. M. (2009). *Compromissos em serviços na Organização Mundial do Comércio: uma análise da estrutura da lista de compromissos e da metodologia utilizada para a inscrição de compromissos à luz do preâmbulo e do artigo XIX do GATS e suas principais consequências para o Brasil*. Dissertação (Mestrado em Direito Internacional) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Acesso em: 9 mar. 2020.
- SQUEF, T. A. F. R. C. (2016). “O desenvolvimento da política agrícola comum da União Europeia”. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 3, p. 374-389.
- THORSTENSEN, V. (1994). *O Brasil frente a um mundo dividido em blocos*. São Paulo: Instituto Sul-Norte. 95 p.
- THORSTENSEN, V.; PEREIRA, L. C. B. (1992). *Do Mercosul à Integração Americana*. *Revista Política Externa*, FGV, [S.L.], p. 122-145. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/bresser_-domercosulaintegracaoamericana.pdf . Acesso em: 20 jan. 2020.
- THORSTENSEN, V. (abr. 2011). “O Multissistema da Regulação do Comércio Global: proposta de novo referencial teórico e nova metodologia de análise”. *Revista Tempo do Mundo*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), [S.L.], v. 3, n. 1, p. 89-115. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6212>. Acesso em: 9 mar. 2020.
- THORSTENSEN, V.; ARIMA JUNIOR, M. K.; MOTA, C. R. (2020). “Medidas sanitárias fitossanitárias”. In: THORSTENSEN, V. (coordenadora); NOGUEIRA, T. *O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA*. São Paulo: FGV EESP,. p. 130-170. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020.1_3%20Acordos_CCGI-EESP-FGV.pdf . Acesso em: 22 jul. 2020
- THORSTENSEN, V. et al. (2013). *Brasil e União Europeia na OMC: relações econômicas, disputas comerciais, crise financeira e câmbio*. São Paulo: Fgv Repositório Digital.

20 p. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/16367>. Acesso em: 1 set. 2020.

THORSTENSEN, V. *et al.* (2013). “Sistemas de Regulação do Comércio Internacional em Confronto: o marco dos estados e o marco das transnacionais”. *Revista Política Externa*, FGV EESP, São Paulo, p. 1-25. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10438/15860> . Acesso em: 10 fev. 2020.

THORSTENSEN, V.; RAMOS, D.; MULLER, C. (ago. 2013). *O “Elo Perdido” entre a Organização Mundial do Comércio e o Fundo Monetário Internacional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Brasília, p. 1-38.

THORSTENSEN, V.; KOTZIAS, F. (2015). “Integração Regulatória: uma proposta de coerência, convergência e cooperação para a modernização do Mercosul”, *Boletim de Economia e Política Internacional: BEPI*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), [S.L.], v. 20, p. 21-29. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5902/1/BEPI_n20_integra%c3%a7%c3%a3o.pdf. Acesso em: 9 mar. 2020.

THORSTENSEN, V.; FERRAZ, L. P. C. (2015). “Citizens and the Future of Multilateralism in a Polycentric World at 2030: the perspectives of emerging countries for the trading system: the impasse of WTO, the trends of mega agreements, the logic of value chains and the advent of consumers concerns on international trade”. *FGV EESP - CCGI - Papers*. FGV Repositório Digital, [S.L.], p. 1-28. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15776>.

THORSTENSEN, V. (coordenadora); NOGUEIRA, T. (2020). *O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA*. São Paulo: FGV EESP, 2020. p. 20-43. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020.1_3%20Acordos_CCGI-EESP-FGV.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

THORSTENSEN, V.; SILVA, G. J. (2020). “Histórico do Acordo de Associação entre Mercosul e União Europeia”. In: THORSTENSEN, V. (coordenadora); NOGUEIRA, T. *O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA*. São Paulo: FGV EESP,. Disponível em:

https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020.1_3%20Acordos_CCGI-EESP-FGV.pdf . Acesso em: 22 jul. 2020.

THORSTENSEN, V.; SILVA, G. J.; FARIA, A. P. R. O. (2020). “Acordos Preferenciais: tipos de governança e processos de incorporação”. In: THORSTENSEN, V. (coordenadora); NOGUEIRA, T. *O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA*. São Paulo: FGV EESP. p. 20-43. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020.1_3%20Acordos_CCGI-EESP-FGV.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

THORSTENSEN, V.; SILVA, G. J. (2020). “Facilitação de Comércio: OMC, Acordo Mercosul-UE e USMCA”. In: THORSTENSEN, V. (coordenadora); NOGUEIRA, T. *O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA*. São Paulo: FGV EESP. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020.1_3%20Acordos_CCGI-EESP-FGV.pdf . Acesso em: 22 jul. 2020.

THORSTENSEN, V.; MOTA, C. R. (2020). “Sustentabilidade nos Acordos Mercosul-UE, USMCA e CPTPP”. In: THORSTENSEN, V. (coordenadora); NOGUEIRA, T. *O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA*. São Paulo: FGV EESP. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020.1_3%20Acordos_CCGI-EESP-FGV.pdf . Acesso em: 22 jul. 2020.

THORSTENSEN, V.; ARIMA JUNIOR, M. K. (2020). “Barreiras técnicas ao comércio”. In: THORSTENSEN, V. (coordenadora); NOGUEIRA, T. *O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e textos do Mercosul-UE e USCMA*. São Paulo: FGV EESP. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020.1_3%20Acordos_CCGI-EESP-FGV.pdf . Acesso em: 22 jul. 2020.

THORSTENSEN, V.; THOMAZELLA, F. (2020). “Compras Governamentais”. In: THORSTENSEN, V. (coordenadora); NOGUEIRA, T. *O Brasil entre União Europeia e Estados Unidos: uma leitura comparada das regulações da OMC e*

- textos do Mercosul-UE e USCMA*. São Paulo: FGV EESP. p. 336-361. Disponível em: https://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/2020.1_3%20Acordos_CCGI-EESP-FGV.pdf . Acesso em: 22 jul. 2020.
- TREIN, F.; CAVALCANTI, F. G. (2007). “Uma análise crítica do acordo de associação estratégica entre a União Européia e a América Latina e o Caribe: a Cúpula de Viena”. *Rev. Bras. Polít. Int.*, [S.L.], p. 66-85.
- VALLE, V. M. (2002). *Alternativas que presenta la Unión Europea a América Latina a partir de los años noventa. Los casos de México y el Mercado Comun del Sur (Mercosur)*. UNAM, México, Tesis de Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales.
- VANGRASSTEK, C. (2013). “The History and Future of the World Trade Organization”. *The World Trade Organization*, [S.L.], p. 1-646. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/historywto_e.pdf . Acesso em: 15 jun. 2020.
- VEIGA, P. M.; RÍOS, S. P. (jul. 2007). *O regionalismo pós-liberal, na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, Santiago de Chile, p. 1-82. Série 82. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4428/1/S2007612_pt.pdf. Acesso em: 1 set. 2020.
- VINER, Jacob (2014). *The Customs Union Is Sue*. New York: Oxford University Press. 198 p. Edited and With an Introduction by Paul Oslington.
- WATSON, A. S. G. (2016). *O Brasil e as Restrições às Exportações*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). 286 p. (Curso de Altos Estudos).
- WONNACOTT, R. J. (1996). “Free-Trade Agreements: for better or worse?”. *The American Economic Review*, [S.L.], v. 5, n. 86, p. 62-66.
- WORLD BANK (2020), *Gross domestic product 2019. World Development Indicators database, 1 July 2020*. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> . Acesso em: 1 set. 2020.
- WORLD ECONOMIC FORUM, *The Global Enabling Trade Report 2016*. Disponível em: <http://reports.weforum.org/global-enabling-trade-report-2016/enabling-trade-rankings/> . Acesso em: 30 set. 2020.

- WORLD TRADE ORGANIZATION, *Ato Final da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Emprego*, disponível para consulta online em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf . Acesso em: 5 jun. de 2020.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *Seattle: What's at Stake?*, disponível online em: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min99_e/english/book_e/stake.pdf . Acesso em: 7 jul. de 2020.
- WORLD TRADE ORGANIZATION. *Duodécima Conferencia Ministerial de la OMC*, disponível para consulta online em: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc12_s/mc12_s.htm . Acesso em: 10 fev.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *Dispute Settlement*, disponível para consulta online em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm . Acesso: 5 jul. 2020.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) (Article I — XVII)*, disponível para consulta online em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm#articleIII . Acesso: 5 jul. 2020.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) (Article XVIII — XXXVIII)*, disponível para consulta online em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm . Acesso: 5 jul. 2020.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *General Agreement on Trade in Services (Article I — XXVI)*, disponível para consulta online em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm#ArticleIII , Acesso: 15 jul. 2020.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *Differential and More Favourable Treatment Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries. Decision of 28 de November 1979 (L/4903)*, disponível para consulta online em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm . Acesso: 10 fev.2020.
- WORLD TRADE ORGANIZATION, *Harnessing trade for sustainable development and a green economy*, Disponível em:

https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/brochure_rio_20_e.pdf . Acesso em 10 out. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION, *Technical barriers to trade*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm. Acesso em: 29 set. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION, *Agreement on Government Procurement*. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm . Acesso em: 18 set. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION, *Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, disponível online em: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/10-24_e.htm. Acesso em: 1 ago. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION, *Analytical Index - GATT 1994 – Article XXIV (Jurisprudence)*, disponível online em: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/gatt1994_art24_jur.pdf . Acesso em: 1 ago. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION, *World tariff profiles 2017*. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/tariff_profiles17_e.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

WORLD TRADE ORGANIZATION (2019), *World Trade Statistical Review*, disponível para consulta online em: https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf, último acesso em setembro de 2020.

WORLD TRADE REPORT (2004). *Exploring the Linkage Between the Domestic Policy Environment and International Trade*. [S.L.]: World Trade Organization. Disponível em: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report04_e.pdf . Acesso em: 9 mar. 2020.