

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
Instituto de Relações Internacionais

**CONDICIONANTES ESTRUTURAIS DOS ACORDOS
COMERCIAIS EXTRARREGIONAIS DO MERCOSUL
(2000-2014)**

Evaristo Nunes de Andrade Júnior

Brasília, DF
2017

Evaristo Nunes de Andrade Júnior

**CONDICIONANTES ESTRUTURAIS DOS ACORDOS COMERCIAIS
EXTRARREGIONAIS DO MERCOSUL
(2000-2014)**

**Dissertação apresentada à Universidade de
Brasília - Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais, como exigência
parcial para a obtenção do título de mestre.**

Orientador. Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Roberto Goulart Menezes (Orientador)

Profa. Dra. Karina Mariano (Unesp/Santiago Dantas)

Prof. Dr. Haroldo Ramanzini Júnior (UFU)

Prof. Dr. Fidel Flores (IREL/UnB) - Suplente

AGRADECIMENTOS

À minha mãe e ao meu pai, Evaristo Nunes Andrade e Jovelina Santos Andrade, que, com sua intuição aguçada dos que conhecem na pele nordestina os descaminhos de um país injusto, sabiam que o futuro dos filhos estava nos livros e na ousadia de não aceitar determinismo social algum.

À minha esposa, Helda Rocha, que me estimulou desde sempre a buscar o conhecimento, não importando se incomodante, desde que fosse sincero.

Aos meus gêmeos, Maria e Davi, que sempre me estimularam na pesquisa, dizendo: "você não vai para a escola hoje, não?"

À minha professora de biologia da 6a. Série, Maria de Lourdes Cardoso, que me ensinou a amar a ciência e que me incutiu a ideia de que o conhecimento se constrói por meio do método científico e com a paixão dos que intuem cientificamente sem mesmo saber.

Ao meu orientador, Roberto Goulart Menezes, ser humano e profissional exemplar, por quem nutro admiração e sentimento de parceria acadêmica engajada.

Aos povos excluídos, explorados e silenciados da América Latina, sujeitados à epistemicídio diário, aos genocídios étnicos e sociais e à invisibilidade das políticas comerciais.

RESUMO

Esta dissertação busca discutir as condicionantes estruturais das negociações comerciais extrarregionais do Mercosul, fora do espectro da Associação Latino-Americana de Integração - ALADI, no período de 2000 a 2014. Neste quesito, é diametralmente oposta a performance negociadora intra-ALADI, com acordos comerciais com quase todos os países da Associação, e a extra-ALADI, com baixa expressividade comercial. A hipótese da dissertação é a de que a obrigação de negociar em conjunto condiciona negativamente a agenda negociadora, o que foi refutado durante o trabalho, tendo sido o tema agrícola a hipótese mais provável. A metodologia utilizada foi a busca por fontes primárias nos documentos oficiais acerca das negociações, entrevistas com negociadores brasileiros e uruguaios e representantes das associações empresariais com interesse no tema, e fontes secundárias da imprensa. O trabalho buscou sistematizar informações e criar tipologias que possam auxiliar a identificar outras razões políticas, econômicas e institucionais que limitaram o andamento de processos de negociação extrarregional, caracterizando variáveis e grupos de interesse envolvidos, seus posicionamentos e sua mudança no tempo e analisar os fatores da conjuntura externa que condicionaram os comportamentos do Mercosul. Por fim, apresentamos possíveis alternativas de políticas no sentido de dar uma contribuição à estratégia negociadora do Mercosul à luz dos achados nesta pesquisa.

Palavras chave: Negociações Comerciais; Acordo de Livre Comércio; Mercosul; Economia Política Internacional.

SUMMARY

This paper seeks to discuss the structural constraints of Mercosur's extraregional trade negotiations, outside the spectrum of the Latin American Integration Association (LAIA) from 2000 to 2014. In this respect, it is diametrically opposed to intra-LAIA negotiating performance, with trade agreements with almost all the countries of the Association, and the extra-LAIA, with low commercial expressiveness. The hypothesis of the dissertation is that the obligation to negotiate together negatively affects the negotiating agenda, which was refuted during the work, being the most likely hypothesis the agricultural theme. The methodology used was the search for primary sources in official documents about the negotiations, interviews with Brazilian and Uruguayan negotiators and representatives of business associations with an interest in the subject, and secondary sources of the press. The work sought to systematize information and create typologies that could help identify other political, economic and institutional reasons that limited the progress of extraregional negotiation processes, characterizing variables and interest groups involved, their positioning and change in time, and analyze the factors of external conditions that conditioned the behavior of Mercosur. Finally, we present possible policy alternatives in order to contribute to Mercosur's negotiating strategy in light of the findings in this research.

Keywords: Trade Negotiations; Free Trade Agreement; Mercosur; International Political Economy.

RESUMEN

Este trabajo busca discutir las condicionantes estructurales de las negociaciones comerciales extrarregionales del Mercosur, fuera del espectro de la Asociación Latinoamericana de Integración - ALADI, en el período 2000 a 2014. En este aspecto, es diametralmente opuesta a la performance negociadora intra-ALADI, con acuerdos comerciales con casi todos los países de la Asociación, y la extra-ALADI, con baja expresividad comercial. La hipótesis de la disertación es que la obligación de negociar en conjunto condiciona negativamente la agenda negociadora, lo que fue refutado durante el trabajo, y el tema agrícola es la hipótesis más probable.. La metodología utilizada fue la búsqueda por fuentes primarias en los documentos oficiales acerca de las negociaciones, entrevistas con negociadores brasileños y uruguayos y representantes de las asociaciones empresariales con interés en el tema, y fuentes secundarias de la prensa. El trabajo buscó sistematizar informaciones y crear tipologías que pudieran ayudar a identificar otras razones políticas, económicas e institucionales que limitaron el andamio de procesos de negociación extrarregional, caracterizando variables y grupos de interés involucrados, sus posicionamientos y su cambio en el tiempo y analizar los factores de la organización la coyuntura externa que condicionó los comportamientos del Mercosur. Por último, presentamos posibles alternativas de políticas para dar una contribución a la estrategia negociadora del Mercosur a la luz de los hallazgos en esta investigación.

Palabras clave: Negociaciones Comerciales; Acuerdo de Libre Comercio; Mercosur; Economía Política Internacional.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Maiores Exportadores de Bens Agrícolas do Mundo - média 2012-2016, em Milhões US\$

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipologia de negociações e estágios de diálogos existentes no Mercosul

Quadro 2 - Possibilidades de Estratégia Comercial a partir do cruzamento entre Modelo de Integração x Tipos de Negociação

Quadro 3 - Condicionais, Tipo de Variável, Predominância e Resultados. Negociações Extrarregionais do Mercosul (2000-2014)

Quadro 4 – Situação dos Diálogos e Negociações em Jan/2008¹ e Set/2017²

Quadro 5 - Países e blocos com Acordo de Livre Comércio em Setembro de 2017

Quadro 6 - Acordos de Livre Comércio depositados na OMC - Lista depurada pela metodologia do trabalho classificado por ofensividade e defensividade em agricultura

Quadro 7 - Países com interesse agrícola manifesto de acordo com a metodologia e classificados por ofensividade e defensividade

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Investimento Estrangeiro Direto Recebido no Brasil, por triênio (1995-2013) - Em Milhões de US\$

Gráfico 2 - Índice de Abertura ao IED 2015

¹ Dados reproduzidos de Araújo (2008, p. 275)

² Dados coletados na DNEA E DNOA

Gráfico 3 - Evolução dos Índices de Valores das Exportações Totais, Segundo a Agregação de Valor, Brasil, 1997-2010.

Gráfico 4 - ALCs e Distribuição por membros da OMC.

Gráfico 5 - Distribuição geográfica dos ALCs por Continente.

Gráfico 6 - Acordos de Livre Comércio por Modalidade.

Gráfico 7 - Evolução Dos Acordos Por Década.

Gráfico 8 - ALCs por Tipo de "Casamentos" de Países.

Gráfico 9 - ALCs e Distribuição Dos Países/Blocos Com Interesses Agrícolas Declarados

Gráfico 10 - ALCs por Tipo de "Casamento" Agrícola.

SIGLAS

ABDI – Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial

ACE – Acordo de Complementação Econômica

AFC – Acordo de Facilitação de Comércio

ALADI – Associação Latino-Americana de Integração

ALALC – Associação Latino-Americana de livre comércio

ALC – Acordo de Livre Comércio

ALCA – Área de Livre Comércio das Américas

ATEC – Tratado de Cooperação Econômica e Comercial

BCB – Banco Central do Brasil

APT – Acordo de Preferência Tarifárias

BM – Banco Mundial

CAMEX – Câmara de Comércio Exterior

CCGI – Centro do Comércio Global e Investimentos

CEB – Coalizão Empresarial Brasileira
CGV – Cadeia Global de Valor
CMC – Conselho Mercado Comum
CNA – Confederação Nacional da Agricultura
CNB – Comitê de Negociações Birregionais
CNI – Confederação Nacional da Indústria
DNCE – Departamento de Negociações Comerciais Extrarregionais
DNEA – Divisão de Negociações Comerciais com a Europa e a América do Norte
DNOA – Divisão de Negociações Comerciais com o Oriente Médio, a África e a Ásia
EGC – Equilíbrio geral computacional
EFTA – European Free Trade Association
EUA – Estados Unidos da América
FGV – Fundação Getúlio Vargas
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GMC – Grupo do Mercado Comum
GRECEX – Grupo de Relacionamento Externo do bloco
ICONE – Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais
IED – Investimento Estrangeiro Direto
ISI – Industrialização por substituição de importações
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MRE – Ministério das Relações Exteriores
NAMA – Non-Agriculture Market Access
NMF – Nação Mais Favorecida
OMC – Organização Mundial do Comércio
OSC – Órgão de Soluções de Controvérsias
PAD – Países atualmente desenvolvidos
PED – Países em desenvolvimento

PIB – Produto Interno Bruto

RBCE – Revista Brasileira do Comércio Exterior

RCEP – Regional Comprehensive Economic Partnership

RTA-IS – Regional Trade Agreements Information System

SACU – Southern Africa Customs Union

SGP – Sistema Geral de Preferências

TEC – Tarifa Externa Comum

TPA – Trade Policy Authority

TPP – Parceria Transpacífico

TTIP – Parceira Transatlântica de Comércio e Investimento

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

USTR – United States Trade Representative

UE – União Europeia

ZEE – Zonas Econômicas Especiais

ZLC - Zonas de Livre Comércio

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
CAPÍTULO 1. O MERCOSUL E OS ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO NO FIM DO SÉCULO XX	24
1.1 O MERCOSUL COMO ESTRATÉGIA DE NEGOCIAÇÃO DO TIPO SCRUM	47
1.2 A ALCA, A CONSTRUÇÃO DO MODELO NEGOCIADOR E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS NEGOCIAÇÕES-	51
CAPÍTULO 2. A DECISÃO CMC 32/00 E O MODELO DE NEGOCIAÇÕES EM CONJUNTO	58
2.1 NEGOCIAÇÕES EXTRA-ZONA ANTES DA DECISÃO 32/00	60
2.2 AS NEGOCIAÇÕES EXTRA-BLOCO APÓS A DECISÃO 32/00 ATÉ 2008	68
2.3 A DECISÃO 32/00 E AS NEGOCIAÇÕES EXTRA-BLOCO APÓS 2008.	71
CAPÍTULO 3. OUTRAS CONDICIONANTES EM NEGOCIAÇÕES DE ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO	75
3.1 A ARMADILHA AGRÍCOLA E O EFEITO DECALAGEM (CLIFF EFFECT)	83
3.2 - OS ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO DEPOSITADOS NA OMC.	91
3.3 NEGOCIAÇÕES MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA - A NEGOCIAÇÃO ESTRUTURANTE	113
3.4 NEGOCIAÇÕES DO MERCOSUL SEM AGRICULTURA E OUTRAS VARIÁVEIS E POSSIBILIDADES	118
3.5 O EFEITO DISCIPLINADOR DAS NEGOCIAÇÕES.	122
3.6 O MERCOSUL EM UM CENÁRIO DE TPP-1 E DE EUA PÓS TRUMP	125
CONCLUSÃO	129

INTRODUÇÃO

A política de comércio exterior é central para a estratégia de inserção internacional dos países. Entretanto, no caso brasileiro e do Mercosul, essa vertente tem assumido um papel tímido no que concerne aos acordos extrarregionais. Da mesma maneira, no período da pesquisa, perceberam-se ganhos financeiros significativos com as exportações do bloco, dados os elevados preços de commodities minerais e agrícolas, enquanto também ocorreu um processo de primarização das exportações e de aumento das importações de bens e serviços de maior valor agregado.

Nesse sentido, tem ocorrido estruturalmente, nos últimos anos, deterioração dos termos de troca, como descrito pela literatura (PREBISCH, 1949), o que levou a uma redução dos superávits, convertidos posteriormente em déficits, reabrindo, assim, a urgência da questão da inserção comercial internacional do bloco.

Dessas constatações, surgiram as perguntas desta pesquisa: quais variáveis de fato interferem nas negociações extrarregionais do Mercosul que levaram a um baixo resultado em termos do número e abrangência dos acordos de livre comércio no período de 2000 a 2014? De fato, negociar em conjunto, apontado como a razão principal do fracasso por muitos na imprensa, nos meios políticos e em alguns nichos acadêmicos, foi a variável que impediu avanços?

Para responder a essas perguntas foi preciso, além de analisar os processos negociadores e os acordos de comércio do Mercado Comum do Sul (Mercosul), também estudar os dados dos demais acordos depositados na OMC, concentrando-se somente naqueles do tipo ALC. Esse exercício foi fundamental para comparar sistemicamente determinadas variáveis qualitativas que apareceram na pesquisa, notadamente, os bens agrícolas nas negociações.

Politicamente, no âmbito do Mercosul, com espraiamento para os níveis domésticos dos países, inclusive nas últimas campanhas presidenciais, o livre cambismo tem sido visto como um *quasi* sinônimo de Acordos de Livre Comércio. Assim, a ausência atualmente de

acordos de livre comércio no nível extrarregional do Mercosul, ou seja, fora da ALADI³, faz do tema um item em disputa constante no processo de integração (ARAÚJO, 2008; KIEMI, MENEZES, 2016; TULLO, RAMANZINI JUNIOR, 2014). O estudo das causas dos resultados das negociações do Mercosul, contudo, ainda demanda aprofundamento, notadamente no nível empírico.

Em que pese os avanços no nível regional, intra-Mercosul e intra-ALADI, o Mercosul tem tido dificuldade em expandir o seu espaço de atuação para além da América Latina por meio de Acordos de Livre Comércio, seja com países desenvolvidos seja com países em desenvolvimento por meio dos Acordos de Preferências Tarifária. Este é, assim, o objeto e escopo de estudo deste trabalho: discutir as condicionantes da agenda negociadora extrarregional do Mercosul, tomando o ano de 2000 como marco temporal inicial, em razão da entrada em vigor da Decisão 32/00, objeto de estudo do capítulo 2, passando por um balanço das diversas tentativas de conclusão de ALCs e APTs, perscrutando, à luz dos achados documentais primários e secundários e da literatura, uma análise sintética de condicionantes causais que podem explicar esse processo de forma mais estrutural e apontar implicações para agenda atual, capítulo 3.

Partindo do geral para o específico, os acordos comerciais, nas suas variadas facetas, são um dos mecanismos de execução das políticas comerciais dos países em conexão direta com outras estratégias de desenvolvimento econômico (BARENHO, 2016), de longa tradição no debate acadêmico do tipo liberal neoclássico e do espírito *laissez-faire laissez-passer*. São exercícios ou apostas antecipadas por parceiros comerciais e, por isso, incluem-se no conjunto de regras *ex ante* do regime internacional de comércio e que convivem em níveis distintos de maturação e abrangência contemporaneamente.

É possível afirmar que os acordos, quando tratam de comércio de bens e/ou serviços, subdividem-se em multilaterais, sob o manto atualmente da Organização Mundial do Comércio (OMC); em plurilaterais, incorporados ou não às normas da OMC; e os regionais

³ A Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) foi criada em 1980, resultado de um processo de integração regional iniciado no final da década de 1950, e com a criação, em 1960, da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A ALALC era um mecanismo que obrigava que a concessão comercial de um país-membro a outro seria estendida aos demais – a "cláusula da nação mais favorecida". Esse modelo não proporcionou os avanços esperados. A ALADI tem o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social da região mais modesto do que os objetivos da ALALC. Atualmente, até setembro de 2017, são membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. A Nicarágua está em processo de adesão.

ou bilaterais, tanto os Acordos de Livre Comércio (ALC), quando cobrem uma parcela "substantiva" do comércio bilateral, quanto os de Preferências Tarifárias (APT), caso de coberturas mais limitadas, mas que, para a OMC, são classificados da mesma maneira porque estão de acordo com a regra do Art. XXIV⁴ do Acordo Geral de Preferências Tarifárias - GATT.

Esses mecanismos não esgotam as possibilidades de textos legais possíveis, como é caso do Sistemas Gerais de Preferência e das reduções unilaterais das tarifas aplicadas de Nação Mais Favorecida (NMF). Ainda há os acordos de tipo setorial de investimento e compras governamentais, por exemplo. Da mesma maneira, há acordos comerciais que não estão sob as regras do GATT, no caso de os países contratante não comporem o corpo de membros da OMC.

Nesse sentido, tanto dentro da academia quanto nos meios de formulação das políticas públicas, há uma tensão de matriz antitética entre campos defensores do livre comércio e contrários ao livre comércio. Academicamente, é possível identificar dois principais campos: de um lado, um galvanizado em torno de correntes liberais, com influência mais moderna de escolas de pensamento livre-cambista, como a Austríaca de Friedrich Hayek (1899-1992), e daqueles que esboçam desvantagens estruturais de uma abertura comercial sem condições plenas de desenvolvimento, em torno de pensamentos os mais distintos, com influências históricas de Stuart Mill (1806-1873) e Friedrich List (1789-1846), entre cujos pensadores modernos pode-se destacar nomes como Dani Rodrik e Ha-Joon Chang.

Nesse momento histórico, de um lado, assiste-se a um reduzido dinamismo do sistema multilateral de comércio, provocado pelo impasse das negociações ocorridas na Rodada de Doha em 2008, e, de outro, um processo de aceleração das negociações de acordos bilaterais e plurilaterais entre países e blocos. Adicionalmente, o advento dos chamados mega-acordos⁵ reforça a dimensão de estratégias plurilaterais patrocinadas por países atualmente desenvolvidos e alguns em desenvolvimento, que ameaçam isolar os demais países em desenvolvimento. Para muitos críticos da atual circunstância vivida pelo Mercosul, o Brasil e

⁴ Este artigo permite que não se estendam as mesmas vantagens comerciais a outros parceiros comerciais, desde que o referido acordo de livre comércio preveja que sejam "*eliminados para a maioria das trocas comerciais relativas aos produtos originários dos territórios constitutivos da zona de livre troca.*" (24.8, b, GATT-47)

⁵ Entendidos como aqueles que envolvem uma quantidade significativa de países desenvolvidos e em desenvolvimento, em temas mais abrangentes que aqueles da OMC.

o bloco têm ficado à margem desses arranjos negociais, o que tem rendido muitas críticas de grupos de interesse, tanto por meio da mídia quanto por meio do Congresso Nacional, como vocalizado por um documento chamado “Agenda Brasil”⁶.

Diante desse quadro de questionamento sobre o tema dos ALCs no bloco, foi formulado o problema de pesquisa: apesar de ter negociações comerciais em diferentes estágios, quais condicionantes impediram que o Mercosul lograsse obter acordos de livre comércio no período de 2000 a 2014?

Esse contexto de incertezas e insatisfação, aliado à indefinição de uma estratégia declarada de política comercial do bloco, justifica a elaboração desta dissertação, pois se buscará apresentar condicionantes desse processo, o que pode ser uma contribuição ao campo das relações internacionais, notadamente, no subcampo da Economia Política Internacional e aos *policy makers* de comércio exterior, e sobre o quadro atual da agenda negociadora do Mercosul, notadamente, em seu papel de fornecedor de matérias-primas e de baixo valor agregado nas cadeias globais de valor, que podem marginalizar a posição brasileira e mercosulina no cenário global, considerando o grau de integração comercial dos demais parceiros no mundo.

De todas as variáveis usadas no debate público acerca das negociações do Mercosul, a Decisão 32/00 (Anexo I) desempenha um papel de primazia explicativa, mesmo quando não citada diretamente. Assim, a primeira variável estudada foi exatamente o efeito que a 32/00 desempenhou no tempo e a maneira como se davam as negociações antes da sua existência. Estudar essa variável abriu portas para outras incursões explicativas na medida em que, desde o momento do pré-projeto desta dissertação, percebeu-se que o debate acerca das negociações invariavelmente está interdito por uma crença *quasi* religiosa de que o Mercosul é um impeditivo ao processo de integração comercial do Brasil com outras partes do mundo, sem que se explore outras variáveis independentes e intervenientes desse processo.

Desta maneira, ao analisar a Decisão 32/00, no fundo, está-se discutindo a natureza jurídica do Mercosul como União Aduaneira, o que desemboca na condição ou impossibilidade de realizar o desejo de liberdade de negociar isoladamente, dada à condição de compartilhar uma Tarifa Externa Comum (TEC). A TEC, cuja implantação foi

⁶ Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2015/08/12/agenda-brasil> , acessado em 15 de novembro de 2016.

concomitante àquela Decisão, impõe naturalmente uma coordenação de estratégias tarifárias, mesmo que não houvesse a Decisão 32/00, se se deseja manter a atratividade natural de uma União Aduaneira para investimentos estrangeiros dado o diferencial tarifário intra e extra-bloco. Assim, é central questionar se essa variável é suficiente para explicar o reduzido número de acordos extrarregionais no período de sua vigência.

A segunda variável independente estudada foi a matriz exportadora regional, notadamente, a concentração de esforços negociadores ofensivos em agricultura, de abordagem complexa em acordos comerciais, sejam bilaterais sejam multilaterais, gerando um efeito estruturalmente refratário, como é o caso da negociação com a União Europeia, deixando de lado outras possibilidades de temas, como investimento e serviços, e de parceiros, podendo ter impactos em negociações com o Japão, a China ou os EUA, e demais países dos BRICS⁷. A agricultura como interesse ofensivo *matter* do Mercosul, em tese, pode ter prejudicado o avanço das negociações extrarregionais do que outros fatores mais vocalizados pelos meios de imprensa e nos círculos políticos.

A primeira hipótese testada foi a de que o arranjo jurídico, notadamente a obrigação de negociar em conjunto, a Decisão CMC 32/00, gera uma disfunção de governança do MERCOSUL em uma agenda negociadora comercial. Como se tratava, à época em que a pesquisa foi iniciada, da hipótese mais aventada nos meios públicos e políticos, era preciso testar a validade dessa variável antes mesmo de qualquer outra análise.

Como segunda hipótese, foi analisada a variável agrícola⁸, como elemento estruturalmente impeditivo em processos negociadores, com efeitos diretos nas tratativas comerciais do Mercosul.

O objetivo deste trabalho, assim, é determinar as condicionantes, os impeditivos, que têm comprometido o avanço das negociações extra-zona do Mercosul, servindo como estudo descritivo e analítico que contribui academicamente com os temas relacionados ao comércio internacional. Outros objetivos acessórios foram: levantar e categorizar os distintos tipos de

⁷ Estudo encomendado pela CNI ao Centro de Investimentos e Comércio Internacional da FGV-SP, anunciado pela CNI em <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/imprensa/2016/08/1.95074/acordos-comerciais-aumentarao-a-competitividade-brasileira.html>, e disponível em <http://ccgi.fgv.br/sites/ccgi.fgv.br/files/u5/IEDI%20-%20A%20Multiplica%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Acordos%20Preferenciais%20de%20Com%C3%A9rcio%20e%20o%20Isolamento%20do%20Brasil.pdf>, acessado em 6 de setembro de 2016.

⁸ Entendido amplamente como bens agrícolas, acesso aos mercados agrícolas, medidas não tarifárias referentes aos bens agrícolas, segurança alimentar, agricultura, campo, rural.

informação para outras pesquisas sobre ALCs, cruzando possíveis correlações; propor certas políticas e abordagens, à luz dos achados, para o desenvolvimento da agenda negociadora do bloco.

Em síntese, este trabalho busca dar uma contribuição, por meio da análise dos acordos comerciais entre o Mercosul fora do espectro do Acordo da ALADI, para explicar a dinâmica de construção de uma agenda de inserção de economia política das Relações Internacionais (SATO, 2012) dos países da região. Dessa maneira, para que se analise, contemporaneamente, o fenômeno do surgimento de alianças nos níveis regionais e extrarregionais, em particular do Mercosul, é preciso compreender a dinâmica do desenvolvimento envolvida nas alianças comerciais do bloco, notadamente, após 2000, mesmo que, por vezes, tenha ocorrido de maneira não linear.

Dadas as características próprias do tema das negociações comerciais, este trabalho usou majoritariamente metodologias e técnicas qualitativas, tomando também por base dados quantitativos, nos casos em que foi possível coletar e tratar dados econômicos dos Estados parte do Mercosul, notadamente, os de comércio exterior, disponíveis nas bases de dados públicas como o AliceWeb e Comtrade, e em uma análise taxonômica dos acordos comerciais do tipo ALC depositados na OMC, por meio da depuração de uma amostra de dados falseável, que pudesse confrontar determinados achados qualitativos encontrados durante a pesquisa.

Sempre que possível, deu-se prioridade ao uso de fontes primárias (textos dos acordos, telegramas diplomáticos, documentos das reuniões, bancos de dados relevantes, índices reconhecidos pela comunidade acadêmicas, pronunciamentos públicos das autoridades e de setores empresariais de interesse), assim como fontes secundárias (matérias na imprensa e literatura), e assentadas em literatura acadêmica, principalmente, aquela ligada ao campo da Economia Política Internacional.

A pesquisa também está baseada em documentos pesquisados no arquivo de correspondências sigilosa do Ministério das Relações Exteriores do Brasil⁹ levantou um material volumoso de correspondência diplomática no arquivo do Ministério das Relações

⁹ Entre 07 e 18 de julho de 2017, no Arquivo de Documentos Sensíveis do MRE em Brasília, disponível para pesquisadores autorizados, foram pesquisadas prioritariamente as caixas de documentos classificados de acordo com a legislação em vigor, de 1999 a 2001, atualmente liberados para pesquisa, com documentos classificados há época como secretos, confidenciais e reservados das Embaixadas e Missões Diplomáticas (telegramas vindos desses postos para a Secretaria de Estado, despachos telegráficos no sentido oposto e documentos avulsos enviados por esses postos).

Exteriores em Brasília, os quais foram separados e catalogados, e que estão atualmente disponíveis para consulta de pesquisadores. Esses documentos foram fundamentais nos achados qualitativos desta dissertação e na decisão de busca por dados quantitativos que levaram a outras conclusões. Infelizmente, nem todo o material coletado foi utilizado nesta pesquisa de mestrado, mas será devidamente utilizada na continuidade da pesquisa.

Assim, como fontes deste estudo, foi realizado levantamento de fontes primárias e secundárias. As fontes primárias, basicamente, dizem respeito a documentos originais do Arquivo de Correspondências Especiais do Ministério das Relações Exteriores (Despachos Telegráficos, Telegramas, Circulares Telegráficas e Ofícios; classificados como Secretos, reservados e confidenciais de 1999 a 2012), além de pronunciamentos e notas oficiais dos negociadores disponíveis ao público e dados estatísticos de comércio.

Adicionalmente, foi necessário o uso da técnica de entrevistas com atores chave do Brasil e do Uruguai, únicos países que o pesquisador conseguiu entrevistar neste momento da pesquisa, mas que são profundos conhecedores por estarem envolvidos nos processos de negociação. Foram entrevistados o emb. Ronaldo Costa Filho, negociador brasileiro para o extrarregional; o min. Emerson Araújo, autor da única obra dedicada exclusivamente ao tema das negociações extrarregionais do Mercosul; o emb. Carlos Amorim¹⁰, embaixador do Uruguai no Brasil até setembro de 2017 e conhecedor do tema por ter participado das negociações comerciais do bloco desde a Rodada do Uruguai; o emb. Tovar Da Silva Nunes, atual embaixador brasileiro na Índia e um dos responsáveis pela negociação da ALCA; Soraya Saavedra Rosar, gerente executivo de negociações internacionais da CNI e envolvida com os temas das negociações desde 1983; Pedro Netto, especialista no tema da CNA. Foram tentadas entrevistas com negociadores paraguaios e argentinos, que não se concretizaram.

¹⁰ Carlos Daniel Amorín-Tenconi. Doutor em Diplomacia e Doutor em Direito e Ciências Sociais (1982/1983) Universidade da República, Montevideu. Entre 1989 e 1991 foi assessor da Direção Geral de Assuntos Econômicos Internacionais em matérias relacionadas com as negociações econômicas multilaterais. Integra a equipe de negociação nas etapas prévias à formação do MERCOSUL. Entre 1991 e 1996, desempenha funções na Missão ante os Organismos Internacionais em Genebra. Participou da Ronda Uruguai de Negociações Econômicas Multilaterais do GATT, como encarregado nos temas de agricultura y propriedade intelectual. Em 2004, subdiretor Geral para Assuntos de Integração e Mercosul e Coordenador Nacional Alternativo no Grupo Mercado Comum do MERCOSUL. Entre 2005 e 2008, foi diretor geral de Assuntos Econômicos Internacionais e para Assuntos de Integração e Mercosul e Coordenador Nacional no Grupo Mercado Comum do MERCOSUL. Entre 2008 e 2017 foi Embaixador Extraordinário e Plenipotenciário ante a República Federativa do Brasil.

Metodologicamente, será proposta um quadro básico dos cinco tipos positivos distintos de estágio de diálogos existentes no Mercosul e dois tipos negativos ou excludentes. Desses, serão considerados para efeito de análise das variáveis somente aqueles subgrupos considerados como extrarregionais ou extra-zona ou extra-bloco, ou seja, todo e qualquer parceiro comercial (países, zonas especiais de exportação - ZEEs, ou blocos econômicos) de qualquer natureza jurídica, desde que não esteja compreendido nos sócios da ALADI (Anexo III). A divisão entre negociações intra e extrarregionais se deve ao fato de os membros do Mercosul assim tratarem esses parceiros no Grupo de Relacionamento Externo do bloco (GRECEX), criado por meio da Resolução GMC 34/95¹¹. Dado que acordos comerciais são encontros voluntários, dissolúveis e com possibilidades de distintos “regimes”, adicionaram-se as fases do atual modelo de negociação de livre comércio do Mercosul¹², com metáforas de um relacionamento, cujo formato final foi condensado no quadro síntese abaixo.

¹¹ Disponível em <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/3691/1/ranaim_2011_acta02_ane04_pt_pdec001_relacionamiento_externo.pdf> Acesso em: 20 agosto 2014.

¹² Essa tipologia foi extraída da metodologia do DNCE/MRE chamada de *three-steps approach*: 1 - mecanismo de diálogo (trocas gerais de informação); 2 - diálogo exploratório já querendo um acordo ALC ou APT - definição de ofensividade e defensividade - e chega-se a um documento para conseguir um mandato negociador (no Brasil a Camex vê o documento e determina as ações). No Brasil, é nessa fase que se fazem estudos (gtap simples ou mais complexos) MDIC, ABDI, IPEA - (comércio, emprego, investimento) para dar base às decisões da CAMEX, que, por sua vez, outorga ou não o mandato negociador; 3 - Abrem-se as negociações se todos estiverem de acordo no Mercosul, decisão que sai de uma Reunião de Cúpula ou Reunião Ministerial, que dá um mandato para o Bloco como um todo.

Quadro 1 - Tipologia de negociações e estágios de diálogos existentes no Mercosul

Tipo	Descrição metodológica	Possibilidades de nomenclatura	Metáforas
País/Bloco com ALC ou assemelhado	ALC com países desenvolvido ou em desenvolvimento, finalizado e assinado, mesmo que ainda não esteja em vigor.	Acordo de Livre Comércio; Acordo de Associação; Zona de Livre Comércio	Casamento por procuração (acordo assinado, mas ainda não em vigor). Casamento para valer (em vigor)
País/Bloco com APT	APT com países em desenvolvimento assinado, mesmo que ainda não esteja em vigor.	Acordo de Preferências Fixas, de Comércio ou Preferências tarifárias.	Noivado
País/Bloco com processo de negociação	Negociações publicamente abertas com mandato negociador e troca de ofertas.	Rodadas de Negociação	Namoro para casar
País/Bloco com diálogo exploratório aberto	Diálogo bilateral mais profundo do que as consultas informais, mas ainda sem mandato negociador, sendo neste momento construídas as modalidades e parâmetros da negociação.	Diálogo econômico comercial	Tentativa de namoro
País/Bloco com consultas informais	Diálogo preliminares em que se busca trocar informações iniciais acerca da viabilidade de um diálogo exploratório	Acordo Quadro	Amizade descompromissada
País/Bloco com os quais nunca foram iniciadas consultas	Possibilidades de ALCs e APTs ainda não exploradas pelo Mercosul.	Potenciais mercados	Vizinhos desconhecidos
ALCs e APTs denunciados	Acordos que o Mercosul abandone	Protocolo de Saída	Separação de corpos e divórcio

De posse dessa lista, foi feita uma segmentação adicional entre, de um lado, os acordos que lograram êxito por terem sido firmados, mesmo que em processo atual de ratificação e em vigor, e aqueles que não lograram termo até o momento, mas que tenham relevância estatística no comércio bilateral, sendo o caso da União Europeia o mais longo e representativo desse grupo, ao qual denominaremos de *acordo estruturante*, dadas as implicações sistêmicas que essa negociação teria ou terá para o destino do bloco.

Dos parceiros com tentativas de acordo e diálogos (ALCA, União Europeia, Canadá, Turquia, Índia, *European Free Trade Agreement* (EFTA), Japão, *South African Custom Union* (SACU), Austrália, Nova Zelândia, Líbano, Tunísia, Rússia (União Aduaneira Euroasiática), Coreia, Israel, Egito, Palestina e Conselho do Golfo), tentar-se-á, sempre que possível, colecionar informações desses processos negociadores, contudo, dar-se-á especial atenção, dado seu caráter estruturante, ao Acordo de Livre Comércio MERCOSUL-União Europeia¹³.

Do ponto de vista do marco temporal, é preciso esclarecer a escolha do ano de 2000 como início, e o de 2014 como término das análises. Esse ponto de partida diz respeito a um marco temporal essencial para a compreensão desse tema que foi a iniciativa brasileira de aprovar a Decisão CMC 32/00 (Anexo I), a qual responde a um momento de grande incerteza provocada pela maxidesvalorização do Real em 1999, a crise que já se avizinhava na Argentina, o processo de descolamento da órbita do Mercosul do Chile, o qual chamaremos neste trabalho de "efeito Chile", tal qual descrito por Mello (2002) as tentativas do Uruguai de se desligar do bloco, os receios com aproximações com a ALCA e a recém-lançada negociação com a União Europeia, além das incertezas acerca da conformação dos ambientes internacional, regional e nacional.

O ano de 2014 é uma data adequada porque é o fim do primeiro mandato da Presidente Dilma Rousseff, o penúltimo ano do período dos Kirchner na Argentina e a agenda negociadora do bloco estava, *grosso modo*, com a mesma configuração geral de 2015, 2016 e 2017, período em que não ocorreram modificações substantivas, salvo se alguma mudança, como prometem os negociadores da União Europeia e do Mercosul.

No nível nacional, ainda que os demais órgãos brasileiros e dos outros países do Mercosul não façam essa distinção nas suas burocracias internas, a chancelaria brasileira tem

¹³ Tecnicamente denominado de Acordo de Associação Birregional Mercosul–União Europeia.

uma abordagem especializada para o corte extrarregional. Há algum tempo, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) trata as negociações do Mercosul com países extra-zona por meio de um comando centralizado em um departamento especializado no tema, o Departamento de Negociações Comerciais Extrarregionais (DNCE), composto por duas divisões distintas, a Divisão de Negociações Comerciais com a Europa e a América do Norte (DNEA) e a Divisão de Negociações Comerciais com o Oriente Médio, a África e a Ásia (DNOA), que foram fundamentais para atualizar o estágio das negociações e diálogos no capítulo 3.

Como esta dissertação se concentra, por razões operacionais, em boa medida, em visões do Brasil e de atores brasileiros, será dada atenção especial ao conteúdo constante no discurso oficial do governo e de setores econômicos, em pronunciamentos e posições das diversas agências e instituições envolvidas: Ministério das Relações Exteriores (MRE), Ministério da Indústria, Desenvolvimento e Comércio (MDIC), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda (MF), Ministério da Saúde (MS), além de atores não governamentais tais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e Confederação Nacional da Agricultura (CNA). No mesmo sentido, tentar-se-á mapear o discurso oficial de atores chave na Argentina e na União Europeia.

Esta dissertação está dividida em três capítulos, estruturados de maneira dedutiva, no sentido de completarem-se uns aos outros no estudo das hipóteses. No capítulo 1, é realizado um estudo da literatura do livre comércio e dos acordos de livre comércio, entrelaçando-o com as perspectivas latino-americanas de desenvolvimento no século XX. O objeto deste capítulo é debater o extrato teórico e histórico das ideias nas quais se insere o debate atual sobre os Acordos de Livre Comércio no Mercosul. No capítulo 2, foi estudada a arquitetura negociadora em conjunto do bloco, por meio da análise da Decisão 32/00 no tempo, dado que, como já abordado, essa variável independente é apontada pelos meios políticos de imprensa como sendo a responsável pelo reduzido resultado da variável dependente, qual seja, o resultado das negociações do bloco. O objetivo nesse capítulo foi o de testar a validade da cadeia causal entre as duas variáveis, o que foi negado à luz dos achados. No capítulo 3, dada a negação da variável institucional da Decisão 32/00, analisou-se o efeito do tema agrícola nas negociações de acordos de livre comércio depositados na OMC. O objetivo desse capítulo é

discutir a validade de variáveis estruturais em processo de negociações de Acordos de Livre Comércio. Neste capítulo, deu-se ênfase ao tema agrícola e suas implicações na agenda negociadora do Mercosul. Para tanto, utilizou-se uma base de dados quantitativa-qualitativa, com dados da OMC e de outras fontes, e uma metodologia própria acerca da classificação de países em desenvolvimento e desenvolvidos para efeitos de negociação comercial, além da ofensividade e defensividade agrícola. O objetivo foi o de levantar e testar variáveis outras que não a institucionalidade do Mercosul, as quais se provaram mais determinantes do que a Decisão 32/00.

CAPÍTULO 1. O MERCOSUL E OS ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO NO FIM DO SÉCULO XX.

Tendo como ponto de partida os longos tempos históricos de Braudel, o espaço geográfico contemporaneamente denominado de Mercosul (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela) é historicamente herdeiro da expansão comercial das nações europeias em uma lógica de comércio global, mesmo que mercantil no período colonial. Assim, nesse espaço geográfico/político do globo, o comércio exterior sempre fora, foi e ainda é um elemento central do pacto colonial e pós-colonial, mesmo que em condição periférica no sistema mercantil-capitalista, (PINHEIRO, 1999), e de uma posição contemporânea de periferia e de semiperiferia (BRUSSI, 2016) na divisão internacional do trabalho.

Remontando aos primeiros antecedentes de textos escritos de um processo de integração comercial pós-mercantil que tenha, de alguma maneira, impactado a região geográfica do atual Mercosul, é possível afirmar que os primeiros acordos comerciais modernos entre nações ocidentais já produziram seus efeitos na região direta e indiretamente. O convívio desse espaço geográfico com o tema do comércio, incluídas as regras inerentes ao tema, é um fenômeno histórico que remonta, pelo menos, ao século XVIII, quando Portugal e Inglaterra assinaram o Tratado de Methuen, em 1703, no chamado *Tratado de Panos e Vinhos*, cuja abordagem livre cambista será descrita na literatura clássica de comércio, tanto em Smith (1723-1790) quanto em Ricardo (1772-1823), e objeto de disputas ideológicas no final do período colonial na América Luso-Hispânica (CERVO, 2014) quando do fim do pacto colonial.

Desse modo, sendo o Brasil, em específico, naquele momento parte integrante do Reino de Portugal, e mesmo sendo o comércio uma exclusividade dos comerciantes portugueses até 1808, é possível afirmar que o espaço onde está o Mercosul atualmente fora diretamente influenciado pelo ideário das vantagens comparativas e do livre comércio desde os primeiros momentos anteriores e posteriores da independência e da expansão comercial britânica, a partir do século XVIII (CARVALHO, 2003).

Durante os séculos XIX e XX, a permanência do debate livre cambista *vis-à-vis* protecionista, incluída aí a ambivalência entre aceitação do costume internacional ocidental de tratamento de *Nação Mais Favorecida* ou da utilização de medidas de proteção da produção

nacional, não é uma novidade histórica no espaço geográfico sul-americano, notadamente, brasileiro (CERVO, 2014) e argentino (TIRRE, 1999).

Dada essa perspectiva histórica, a tensão entre livre cambismo, seja por decisões unilaterais dos países da região seja pelo estabelecimento de acordos comerciais de variadas matizes, e protecionismo tarifário, com maior ou menor ênfase na industrialização dos países da região, está presente nos debates nacionais e regionais muito antes da formação do Mercosul e se prolonga nos dias atuais. Desse debate na história brasileira, destacam-se as tensões no Senado do Império do Brasil no século XIX, no momento do estabelecimento das chamadas Tarifas Alves Branco (BARBOSA, 2014) e, no século XX, entre "nacionalistas e entreguistas", em uma disputa do tipo ideológica, como durante o processo de substituição de importação (BIELSCHOWSKY, 1988).

No mesmo sentido, na ausência de um regime internacional de comércio, Almeida (2017) demonstra que, no período do Segundo Reinado até a República Velha, os interesses da diplomacia econômica brasileira em negociações comerciais estavam concentrados em uma orientação operacional para garantir ofensivamente o acesso dos bens agrícolas brasileiros no exterior, estando ausentes ideais mais complexas como desvio de comércio e outros objetivos de desenvolvimento aliado à política comercial. É relevante notar que nesse período a chamada diplomacia econômica era sinônimo de diplomacia comercial, o que atualmente são dois campos de atuação distintos: o primeiro à montante, negociando regras e lidando com os interesses em abstrato, o segundo, à jusante, negociando em concreto em favor de empresas. Assim expressa o autor:

A estrutura das exportações, que refletia, portanto, a característica geral da economia, explica, em grande medida, como e por que a diplomacia econômica brasileira foi, durante todo o século XIX e até a primeira metade do século XX, dominada pelas necessidades do comércio exterior, tornando-se particularmente ativa na defesa do nosso acesso aos mercados de bens agrícolas e, mais adiante, no campo das negociações de acordos econômicos de produtos de base, deles se afastando apenas progressivamente, na medida em que a industrialização diversificava a pauta das exportações. A chamada “diplomacia do café”, inaugurada em finais do século XIX e princípios do XX, através dos esquemas de sustentação dos preços do produto (via retenção de estoques e contratação de empréstimos para seu financiamento), era complementada por uma incipiente mas ativa “diplomacia da promoção comercial”, materializada na participação intensa e repetida em feiras comerciais e industriais nas principais capitais europeias (e também em algumas “exposições universais”) nas quais tinham obviamente destaque aqueles mesmos produtos listados acima. Cabe, com efeito, ressaltar que a cultura cafeeira, no Brasil, ‘se tornou uma das maiores explorações agrícolas do mundo’ e, no final do século, **o Brasil era o café e o café era o Brasil**. (ALMEIDA, 2017, p. 115 e 116) (Grifo nosso)

Os acordos de trocas comerciais sem o uso de moeda feita durante o período do Governo Vargas com a Alemanha podem ser descritos como um dos exemplos históricos no século XX do uso de acordos comerciais para alavancar objetivos de desenvolvimento no Brasil. Entretanto, após as desilusões provocadas pela abertura comercial no governo Dutra (CERVO, 2014), a partir dos anos 1950, preponderou a política de atração de investimento estrangeiro até o surgimento das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Esse fato não é isolado em relação ao mundo no período, como foi ao final provado nos dados dos Acordos de Livre Comércio depositados na OMC (Anexo III).

No nível global, os primeiros movimentos de forte liberalização unilateral do comércio ocorreram, segundo a literatura (FMI, 1997), na Inglaterra em 1846 quando foram abolidas as *Corn Laws*¹⁴ por pressão dos emergentes setores industriais urbano. A mesma literatura aponta como primeiro acordo bilateral com as feições de um ALC contemporâneo o acordo Cobden-Chavalier¹⁵ entre Inglaterra e França em 1860, no qual se incorpora o conceito de *Nação Mais Favorecida*, mais tarde disseminada em outros acordos ingleses com demais nações europeias. Esse movimento não foi um crescendo nem uma constante no final do século XIX e início XX, pois foi acompanhado, pelo menos até o fim da II Guerra Mundial, por maior protecionismo tarifário tanto no centro quanto na periferia do capitalismo (CHANG, 2004).

O primeiro acordo depositado no Acordo Geral de Tarifas, e que continua registrado na OMC como um acordo de livre comércio ainda em vigor, é a *European Free Trade Association* (EFTA) de 1959. Diferentemente da EFTA, o Acordo da Comunidade Europeia (CE) de 1957 fora registrado como uma União Aduaneira (UA) e um acordo de serviços e não como um Acordo de Livre Comércio. Em 1961, um segundo acordo do tipo UA foi registrado, o Acordo do Mercado Comum Centro Americano.

Do ponto de vista da história das ideias sobre os temas dos acordos comerciais, é essencial ter em mente que muito antes do aparecimento das chamadas Ciências Sociais modernas, nelas incluídas a Economia e as Relações Internacionais, o tema do comércio

¹⁴ As chamadas leis dos cereais (Corn Laws), aprovadas com vista a restringir ou a proibir a importação de trigo do estrangeiro, foram promulgadas na Inglaterra em benefício dos grandes latifundiários (*landlords*). Foram promulgadas em 1815 e revogadas em 1846. Verbetes contido no dicionário político eletrônico https://www.marxists.org/portugues/dicionario/verbetes/c/corn_laws.htm

¹⁵ Para mais detalhes deste acordo, a obra de referência é A. L. Dunham, *The Anglo-French Treaty of Commerce of 1860 and the Progress of the Industrial Revolution in France*. University of Michigan Press. 1930.

exterior como uma função do desenvolvimento interno já fazia parte do debate na literatura acadêmica há pelo menos três séculos.

Livre comércio e desenvolvimento são dessas expressões que estão mais para o que os franceses denominam de *mots valises*¹⁶ do que para um conceito acabado na literatura. A primeira constituiu um verdadeiro “campo de batalha” entre dois polos opostos: os livre-cambistas, afeitos a ideias *ricardianas* de vantagens comparativas, e os que não veem o livre comércio *per se* como uma chave para o desenvolvimento nacional, relacionados aos conceitos de proteção defendidos por Friedrich List. Em ambas as abordagens clássicas, contudo, há um objetivo moral adjacente: o comércio, livre ou restrito, está à serviço do desenvolvimento nacional.

Entretanto, dada a autonomização e a profissionalização dos estudos e das burocracias estatais do comércio internacional, as conexões necessárias ou subordinação entre os dois temas parece estar desaparecendo do debate, notadamente, no final do século XX e início do século XXI, como identificou Barenho (2016) ao analisar a falta de conexão entre as políticas de desenvolvimento e de comércio exterior no Brasil no período dos governos Lula e Dilma.

Neste trabalho, entende-se por desenvolvimento, na experiência latino americana, a noção geral adotada por Fonseca (2015): “o conceito foi utilizado indiretamente para designar um conjunto de atributos caracterizadores, em termos ideais, da política econômica de determinados governos empenhados na superação do subdesenvolvimento”.

O tema do livre comércio, por seu turno, suscita historicamente amplo debate acerca da validade ou vantagens de graus de abertura do comércio e das trocas internacionais, *vis-à-vis* a proteção do mercado interno para o desenvolvimento. Entretanto, seja no campo da Economia seja no das Relações Internacionais como um todo, não é comum que desenvolvimento e livre comércio sejam analisados de maneira conjunta, nas suas relações bidirecionais. Nesse sentido, o subcampo da Economia Política Internacional (EPI), tal qual defendido por Susan Strange (1988), como uma das áreas multidisciplinares do amplo campo das Relações Internacionais, tem dado contribuições significativas nessa temática.

Ao contrário do senso comum, que coloca Adam Smith (1723-1790) como ponto de partida dos estudos acerca das “vantagens do comércio”, é preciso recorrer a um autor

¹⁶ Palavras valise, em uma tradução literal ou, em uma abordagem mais próxima do conteúdo negativo, palavras sem conteúdo.

anterior, Emer de Vattel (1714-1767), de *Direitos das Gentes* (1758), cujos objetivos morais são os mesmos de Smith: avaliar o balanço final entre bem-estar e comércio, tal qual era comum aos pensadores morais e à concepção do período. Esse fato mostra que a tensão epistêmica entre os dois objetivos é mais antiga do que a literatura normalmente aponta, em que pese o próprio Smith admitisse na sua obra *Riqueza das Nações* elementos de influência de Vattel. Este trabalho tomou como ponto de partida a obra de Vattel como uma síntese das preocupações morais clássicas da relação entre comércio e desenvolvimento.

No Capítulo VIII do seu livro, como era comum recorrer aos conceitos morais do Direito natural, Vattel produz uma série de preceitos normativos que deveriam conduzir o homem público no tema do comércio (quer interno ou externo). É deveras revelador como o exemplo clássico acerca das vantagens absolutas ou comparativas entre tecidos e vinhos não encontra guarida no pensamento antecedente de Vattel:

§95: SE OS DIREITOS REFERENTES AO COMÉRCIO ESTÃO SUJEITOS À PRESCRIÇÃO: (...) Que os ingleses têm tido o hábito desde tempos imemoriais de obter vinhos de Portugal, eles não estão por esta razão obrigados a continuar esse comércio, e não perderam o direito de comprar vinhos alhures. Que eles vendam por um longo tempo tecidos em Portugal, eles nem por isso deixam de ser donos de vendê-los em outro lugar; e reciprocamente, os portugueses não são obrigados por causa de um longo uso, nem de vender vinho aos ingleses nem de comprar-lhes os tecidos. Se uma Nação deseja algum direito de comércio, que não dependa da vontade de outra, ela deve obter esse direito através de tratado. (p.68)

Em que pese inclinado ao livre comércio, Vattel, *avant la lettre*, demonstra que há diversas maneiras possíveis de buscar desenvolvimento que não somente livre comércio, mas mostra um caminho para a estabilidade dessa relação que é o estabelecimento de tratados. Assim, além de pontuar uma série de exceções e de ponderações que devem nortear os formuladores e executores de uma política comercial comprometida com o desenvolvimento nacional, o autor matiza certas noções gerais de liberdade de comércio, que, quando mal compreendidas, levam a verdadeiras “profissões de fé”. De alguma maneira, Vattel *aggiorna* ideias de livre comércio, introduzindo “remédios” como as restrições a exportações e a importações, a escolha de parceiros comerciais, o uso de tarifas para manter o espaço para a atuação estatal no desenvolvimento e de outras medidas de defesa comercial, sem citar evidentemente o termo, medidas antidumping ou quebra de patentes em caso de calamidade pública, porque seria um anacronismo.

Outro ponto a destacar é o fato de ele insistir na consolidação desses entendimentos costumeiros por meio de tratados de comércio que, de alguma maneira, transponham os ideais consuetudinários para dentro de tratados bilaterais escritos, dado que na época não havia a ideia de acordos multilaterais. Esse passo histórico de mudança será experienciado fortemente depois da independência das colônias americanas e durante o século XX, quando se consolidaram os tratados multilaterais, como o Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT).

Ao tratar do tema da “utilidade” do comércio (aqui considerado com próximo ao conceito de efeitos positivos do comércio no desenvolvimento), Vattel antecede vários dos debates contemporâneos, como os realizados por Chang (2004), acerca das vantagens em termos de desenvolvimento econômico de uma abordagem livre-cambista *per se*:

§85: UTILIDADE DO COMÉRCIO EXTERIOR: As mesmas razões demonstram a utilidade do comércio exterior, às quais se adicionam duas vantagens: 1^o) É por seu comércio com os estrangeiros que uma Nação obtém as cousas que a natureza ou a arte não produzem em seu próprio país; 2^o) Se este comércio for bem direcionado, ele aumenta as riquezas da Nação, e pode ser para ela fonte de abundância e de riquezas. O exemplo dos cartagineses em tempos remotos, e dos ingleses e holandeses em tempos modernos fornecem disso prova significativa. Cartago equilibrou suas riquezas, a fortuna, a coragem e a grandeza de Roma. (p.63)

É relevante ressaltar, por fim, que este debate moral foi sendo aos poucos transposto para uma categoria analítica positivista, de um certo cientificismo econômico, na lógica de que os fins justificam os meios, o comércio justifica-se em si e sem a necessidade explícita de conexão com noções de desenvolvimento. A leitura de *O Direito das Gentes* mostra como o Direito e a Economia no século XVIII uniram-se por meio de uma prática discursiva de vantagens, mas que foi, a partir do liberalismo do século XIX, perdendo com o tempo uma base histórica e moral.

Assim, o Direito Internacional do Comércio, sucessor do “Direito das Gentes”, é uma construção social que tem como ponto de partida o lugar da fala, o lugar do comércio e a maneira como se enxerga o desenvolvimento das nações a partir de um determinado conjunto de objetivos. Assim, são ideais ocidentais de um tempo específico. Para um indiano ou para um chinês, para citar dois povos contemporâneos à obra *O Direito das Gentes*, as ideias naturais de comércio, por exemplo, não têm a mesma verossimilhança epistêmica de liberdade de comércio, como admite o próprio Vattel:

§94: DA SIMPLES PERMISSÃO DO COMÉRCIO: (...) Observemos apenas que as Nações, como os indivíduos, são obrigadas a comerciar umas com as outras para a vantagem comum do gênero humano, (...) se uma Nação se encontra em certas circunstâncias que ela julga o

comércio exterior perigoso para o Estado ela pode a ele renunciar e proibi-lo. É assim que os chineses têm feito por muitos anos. (p.67)

No mesmo sentido, Chang (2003) mostra como a Grã-Bretanha utilizou-se desses artifícios estatais de proteção do seu mercado até meados do século XIX, o que complementa, pela visão historiográfica, os comandos morais de Vattel:

Entre 1721, data da reforma da política comercial por Robert Walpole, o primeiro dos primeiros-ministros britânicos, e a revogação da lei sobre o trigo em 1846, o reino praticou uma política comercial particularmente voluntarista. Durante esse período, utilizou ativamente o protecionismo alfandegário, os subsídios às exportações, as baixas de tarifas para os gastos necessários às exportações, o controle de qualidade das exportações pelo Estado – todas medidas que hoje, em geral, são associadas ao Japão e aos outros países da Ásia Oriental. É um fato histórico pouco conhecido: durante todo esse período, a Grã-Bretanha protegeu bem mais suas indústrias do que todos os outros países europeus, inclusive a França, considerada como o contraponto “dirigista” (s/p).

Os ferramentais explicativos das teorias das relações internacionais, da Economia Política Internacional, das teorias de comércio, das teorias de negociação e das teorias de desenvolvimento, não parecem, isoladamente, dar conta do quadro de negociações comerciais do Mercosul no início do século XXI na dimensão extrarregional. Assim, serão utilizados neste trabalho teóricos de cada um dessas abordagens, com o intuito de compor um quadro teórico-empírico capaz de lidar com o tema, no sentido de estudar as características estruturais, geopolíticas, geoeconômicas, regionais, nacionais, governamentais e subnacionais. Por isso, dará maior destaque aos processos de negociação em si e as condicionantes, mas sem descuidar dos temas teóricos.

No quadro das principais teorias das Relações Internacionais, por pertinência temática referente ao livre comércio, é essencial analisar os teóricos ligados a correntes liberais, dado que essas teorias estão baseadas em aspectos que enfatizam a paz e a cooperação, por meio da interdependência econômica promovida pelo comércio. Autores considerados idealistas, como Woodrow Wilson (1856-1924), em seu documento sobre os 14 pontos¹⁷, influenciados por precursores do iluminismo como Kant (1724-1804) e Montesquieu (1689-1755) e pelo liberalismo de Adam Smith (1723-1790), defenderam o desenvolvimento do livre comércio como maneira de apaziguar e prevenir das tensões internacionais. As abordagens mais modernas do funcionalismo e do neo-funcionalismo, como em Mitrany (1943) e Deutsch (1953), também auxiliam nesse debate. Para efeito de concentração neste trabalho, é essencial

¹⁷ No Ponto 3, Wilson propõe: "The removal, so far as possible, of all economic barriers and the establishment of an equality of trade conditions among all the nations consenting to the peace and associating themselves for its maintenance."

ênfatizar os autores da chamada “interdependência complexa”, como Nye (1977) e Keohane (1984), na qual o tema do livre comércio ganha maior abrangência do que simplesmente o fato mercantil. No caso do Mercosul, é preciso ter em conta as diversas dimensões do tema para que se possam discutir a complexidade intrínseca das negociações para a geopolítica e para a economia política internacional

Nas teorias de comércio, em que pese não haja uma teoria geral do comércio, como salientado por Jacob Viner (1937), dado que toda teoria responde a um lugar da fala, é preciso visitar pensadores das teorias estruturalistas sul-americanas de Prebisch e Furtado), ou modelo Cepalino, e a Teoria da Dependência de Santos e Cardoso, no sentido de verificar a sua aderência a uma estratégia de negociações extra-bloco na atualidade.

Tendo em mente a complexidade teórica que o tema das negociações traz, uma questão teórica central para esse debate é a discussão acerca dos pressupostos ideológicos sobre os quais se assenta a ideia de que o comércio é sempre benéfico às nações. Trata-se, portanto, da pedra fundamental para um debate no campo da Economia Política Internacional, principalmente, no que se refere à maneira pela qual os países se inserem e se veem internacionalmente.

O campo teórico do comércio internacional está dividido entre os que acreditam nos benefícios sistêmicos do comércio exterior (clássicos e neoclássicos), inclusive para os países periféricos, mesmo quando no papel de fornecedor de produtos e serviços com baixo valor agregado, como é o caso de Cavusgil, Knight e Riesenberger (2010, p. 69, e aqueles que veem o comércio como mecanismo de superação do subdesenvolvimento, portanto, não determinado por fatores pré-existentes (cepalinos e neo-schumpeterianos), como é o caso de Furtado (1985) e Chang (2004).

Dadas as características complexas da economia brasileira e mercosulina e dado o atual estágio do debate, este trabalho deu atenção à discussão teórica de Dosi *et al.* (1990), que contemporaneamente, lançou luz acerca das escolhas à disposição de formuladores de política comercial. Refazendo o caminho dos clássicos, mas, principalmente, introduzindo um novo olhar, os autores afirmam que os dois fatores clássicos centrais, capital e trabalho, são muito mais complexos do que a abordagem proposta em modelos anteriores, porque nem um nem outro são simétricos ou equivalentes entre as nações, sendo mais relevantes efeitos como *path dependence* (“dependência da trajetória estabelecida”), o que, por sua vez, depende da

capacidade de captação de recursos. Para esses autores, as relações comerciais são muito mais determinadas por decisões de estratégia de inserção internacional, sendo a capacidade criativa desses países determinante em um ambiente de mudanças constantes nos padrões de comércio, no qual os agentes interagem estrategicamente por meio do método de tentativa e erro, com base nos recursos acumulados (*path dependence*).

Alternativamente àquele debate, e do ponto de vista historiográfico, foi essencial revisitar a literatura de autores como Chang (2004), para quem questões de política de comércio internacional determinaram relevantes momentos históricos no ocidente, como foi o caso da Guerra Civil Americana. Assim, as decisões de política comercial não estão circunscritas ao fato mercantil em si, como já defendido anteriormente, pois tem impactos sistêmicos em sociedades mais complexas, como é o caso dos dois principais países do Mercosul, Brasil e Argentina.

Retomando o autor sul-coreano, o *leit motiv* da Guerra Civil foi, no fundo, uma questão aduaneira: entre os que defendiam tarifas que protegessem o Norte de uma concorrência que inviabilizaria o desenvolvimento industrial e o mundo agrícola sulista, para quem a inserção de livre mercado facilitaria o desenvolvimento dos seus bens agrícolas, sem o mesmo mote industrial desenvolvimentista. Esse tipo de clivagem, desenvolvimento de uma base industrial e um livre cambismo baseado em bens primários, auxilia a compreensão da construção dos campos mais ou menos propensos ao livre mercado no Brasil e no Mercosul, e que condicionam a agenda e a dinâmica negociadora, como se provou verdadeiro durante a pesquisa.

Assim, a abordagem teórica de Chang é aderente à a discussão da abertura comercial do Mercosul, pois há um embate teórico regional em três dimensões, que se estende entre praticantes e atores do sistema de comércio: aqueles que defendem que sempre há ganhos do livre comércio (clássicos e neoclássicos); os que defendem que há um risco na opção voluntarista de modelos ricardianos de vantagens comparativas, pois colocaria a região em uma armadilha de subdesenvolvimento, dada a já existente deterioração dos preços relativos dos meios de troca (estruturalistas sul-americanos ou furtadianos) (FURTADO, 1985); e os que defendem um processo de inserção por meio de uma integração estratégica, baseada na acumulação de competências e recursos (neo-schumpeterianos) ou por meio de um modelo "logístico" (CERVO, 2014).

De outro modo, também teórico, é possível enxergar a questão pela análise de dois pressupostos: de um lado, os defensores de políticas comerciais tarifárias e não tarifárias, que têm como objetivo corrigir falhas de mercado, porque acreditam na ideia de que o “mercado” é o melhor regulador possível para devolvê-lo ao ponto ótimo de funcionamento (HAYEK, 1960); e, de outro, os que assumem que essas medidas são parte de uma estratégia para acumulação de recursos e competências – *capabilities* (CIMOLI, 2009).

Trata-se de um novo embate entre clássicos e neoclássicos, para quem o livre comércio é em si uma fonte de acumulação de riqueza, versus desenvolvimentistas e neoschumpeterianos, para quem aquela abordagem representa uma armadilha de estagnação do desenvolvimento, pois gera invariavelmente um equilíbrio sub-ótimo. Teóricos neoschumpeterianos, como Dosi *et al.* (1990), contrapõem-se às teses clássicas, pois, levada à condição de estratégia de inserção, a especialização torna os pobres sempre pobres, pois os clássicos partiriam de um pressuposto equivocado de que o comércio internacional se baseia em uma função constante de produção, na qual o acesso às condições humanas e de capital são iguais para todos e de que não há um processo cumulativo dos fatores. Nesse sentido, a abertura acrítica do comércio do Mercosul pode ser considerada como um risco, como ficou demonstrado na pesquisa.

Em que pese a política comercial seja central para a construção da chamada inserção internacional (CERVO, 2014), o estudo da composição das forças rumo a uma agenda de inserção internacional do Mercosul por meio de negociações comerciais é um subcampo da Economia Política Internacional que carece se mais estudados e cujas implicações ainda carecem de maior sistematização, notadamente na faceta extra-bloco. No atual estágio do debate, embora existam inúmeros trabalhos acadêmicos e *para-acadêmicos* sobre o tema, persiste um déficit na literatura. Mais modernamente, entretanto, um trabalho central foi escrito por Araújo (2008), no qual o autor debate a questão de maneira profunda e com fontes rastreáveis.

Dessa maneira, o processo negocial de acordos comerciais do Mercosul não poderia ficar imune a essa aparente “confusão” de interesses e estratégias nacionais e regionais. Assim, é preciso unir ou compor um quadro, mesmo que aparentemente seja dissonante, em um marco de análise dos grupos de interesse, padrões recorrentes dos Acordos de Livre Comércio, das questões estruturais, das (ausências) de estratégias de desenvolvimento, do

arranjo jurídico-institucional do bloco, das estratégias negociadoras e das abordagens de integração regional e extrarregional, no sentido de analisar comparativamente acordos que lograram sucesso com aqueles que não lograram sucesso¹⁸.

Considerando o modelo teórico de Rodrik (2007, 2011) acerca do "Trilema Político da Economia Mundial"¹⁹, para o qual é impossível a convivência de três objetivos simultâneos (mercados globais ou "hiperglobalização", Estados nacionais ou "soberania" e a políticas democráticas ou "Democracia"). Considerando verdadeira essa impossibilidade, não podem coexistir dentro do Mercosul uma busca por espaços de troca da hiperglobalização, como os acordos de livre comércio, estruturas estatais autônomas do ponto de vista de um modelo ideal de *policy space* amplo e ao mesmo tempo manter as estruturas institucionais (Estado, governos e leis) voltadas à promoção das liberdades democráticas de diferentes matizes.

Em que pese não seja objeto desta dissertação buscar aplicar o modelo de Rodrik ao espaço do Mercosul, é possível notar que existe uma tensão entre acordos comerciais (de qualquer um dos matizes) e a manutenção de *policy space* que visam acomodar tensões sociais e econômicas internas dos países do bloco. Assim, no capítulo 3, considerações acerca do trilema de Rodrik serão necessárias para apontar determinadas condicionantes sistêmicas de um processo de abertura comercial.

No mesmo sentido, é preciso percorrer as noções de livre comércio na visão de autores clássicos da América Latina, notadamente, estruturalistas e cepalinos, no sentido de compreender os impactos e as limitações dessas ideias vindas do mundo clássico, contudo aplicadas ao espaço periférico da América Latina. Do mesmo modo, pensadores anteriores da região trouxeram debates relevantes ainda no século XIX, como Amaro Calvalcanti (1849-1922) em *O meio Circulante Nacional* (1893). Nessa obra, em que pese seja um estudo acerca dos meios monetários circulantes no Brasil, o autor demonstra preocupações de que o livre comércio, tal qual se estabeleceu no Brasil no século XIX, trazia consequências negativas para a ordem das finanças e para o desenvolvimento de uma economia nacional em moeda local. Assim, a dependência comercial em moeda estrangeira devida à dependência por divisas externas deteriorava inclusive os bancos nacionais e seus papéis.

¹⁸ Sucesso aqui definido como assinatura de um acordo final (ALC ou APT), mesmo que sem ratificação ou implementação.

¹⁹ Para informações sucintas sobre o modelo ver o blog do autor em http://rodrik.typepad.com/dani_rodriks_weblog/2007/06/the-inescapable.html, acessado em 12/12/2016.

No que toca a relação entre o livre comércio e o desenvolvimento no campo da EPI no mundo e na América Latina, é preciso recorrer ao pensamento sobre poder estrutural de Susan Strange (1988), o qual lança as bases centrais das forças orientadoras da EPI, baseadas em quatro estruturas primárias (finanças, segurança, produção e conhecimento). Percebe-se que, para Strange, o comércio internacional não está no topo das preocupações de poder estrutural das nações, mas, sim, subordinado como um dos elementos secundários de poder, ao lado do bem-estar, da energia e dos sistemas de transporte. Essa separação hierárquica de importância de uma dimensão em relação a outra mostra que desde os seus textos mais clássicos, para a EPI, livre comércio não é um tema em si, mas, sim, contextualizado dentro de um quadro de objetivos de construção de capacidades estruturais, notadamente de produção e de produção de bem-estar, tal qual para os clássicos.

Em um texto síntese acerca das fundações clássicas da Economia Política Internacional, Helleiner (2015) demonstra que há muitos pontos de partida sobre o pensamento de economia política internacional dispersos geograficamente. O pensamento comercial liberal na obra de Smith, por exemplo, somente alcançou maior robustez para além da ideia de “jogo de soma positiva” em Davi Ricardo, com sua “teoria de vantagens comparativas”. Ainda de acordo com o autor, que há sinais de descolamento do binômio comércio-desenvolvimento para um paradigma securitizado, muito comum nas teorias de interdependência, entre comércio e promoção da paz. Esse movimento, segundo o autor, esteve em voga durante todo o século XIX na Europa, alcançando o Império Otomano, o Egito e a Índia.

Na América Latina do século XIX, Helleiner aponta, contudo, que, diferente da Europa, ainda envolta em uma crise mercantilista, as ideias do liberalismo econômico foram substancial e facilmente trasladadas para o continente, dado que essa abordagem encaixava, ao mesmo tempo, no desejo de para maior liberdade de comércio, *vis-à-vis* o pacto de exclusivismo colonial, e corroborava com as ideias de vantagens de condição de fornecedora de matérias-primas. Esse fato ajuda a explicar a razão de Smith ter sido traduzido para o português e para o espanhol, no Brasil e no México, logo depois da edição original, antes das edições na Espanha e em Portugal.

Outro efeito da adesão na América Latina do ideário do livre-cambismo, foi o reforço da legitimidade de divisão internacional do trabalho, o que significou, na região, o desprezo e

a inferiorização do local em benefício do elemento europeu. Com efeitos no mundo do trabalho, escravidão e deterioração das condições de trabalho dos camponeses, as ideias de livre comércio propiciaram as condições, segundo Helleiner, para a construção de uma elite com padrões de consumo elevados em volta de uma sociedade de “bárbaros”, composta por negros, ameríndios, mestiços e mulheres, a serem incorporados à civilização.

Aqui é relevante apontar algo que será usado no final do século XX e início do XXI: o comércio como porta de entrada para a modernidade e para a civilização de povos afastados da globalização. No capítulo 3, essa narrativa será retomada com a crença de que ALCs são meios disciplinadores da economia dos países do Mercosul e do próprio bloco. É nesse momento em que se estabelece, na América Latina, assim como na Inglaterra, uma segunda maneira de relacionar o tema: a conexão entre livre comércio e civilização (aqui entendida como um padrão de desenvolvimento tecnológico e cultural nos moldes europeus do período vitoriano), sob o manto do padrão *commerce, christianity and civilisation*²⁰.

Entretanto, Helleiner chama atenção para o fato de que, mesmo dentro dessa *ambience* liberal, surgiram vozes nacionalistas dissonantes na América Latina, influenciadas pelas ideias de Friedrich List, cujo objetivo já se configurava como sendo mais inclinado ao componente do desenvolvimento nacional. Nesse sentido, tanto no Brasil, com o aparecimento do pensamento de Amaro Cavalcanti (1983), como na Argentina, com a obra de Carlos Pellegrini, o pensamento de List está presente. Essa ala *nationalist-driven* teria sido ironicamente substituída, nos anos 1930, por uma outra geração de pensadores com forte influência do economista Mihail Manoilescu, cujo pensamento mais sofisticado deu suporte às teses de industrialização por substituição de importações (ISI).

Helleiner ainda descreve para uma influência marxista no pensamento latino-americano, sob a égide das ideias de colonialismo e imperialismo. O autor faz referência, nesse espectro intelectual, aos teóricos da dependência, desde a perspectiva do dependente, assim como o indiano radicado no México Manabendra Nath Roy e o pensamento de Raúl Haya de la Torre e José Carlos Mariátegui, no Peru, como exemplos de uma chave explicativa de dependência capitalista estrutural da região, em face da divisão internacional do trabalho de base imperialista e a exclusão dos povos originários.

²⁰ Expressão retirada da obra *Commerce, Christianity, and civilization, versus British free trade*. London Times, escrita por Henry Charles Carey (1793-1879).

Ha-Joon Chang (2003), na esteira do pensamento cético de List acerca das vantagens do livre comércio, aponta para um mito de inexorabilidade da receita econômica combinada entre liberdade comercial e desenvolvimento. Segundo o autor, essa combinação não se sustenta do ponto de vista histórico dos países atualmente desenvolvidos (PAD) no momento em que ainda estavam numa condição de desenvolvimento intermediário. Exemplificando o seu argumento, contraria os casos clássicos apontados pela literatura liberal de conexão entre livre comércio e desenvolvimento econômico:

E em lugar algum a distância entre o mito e a realidade histórica é tão flagrante quando nos casos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos.

(...)

Finalmente, mesmo que partilhando dos mesmos princípios básicos, os países desenvolvidos combinaram de maneira muito diversificada os instrumentos de política comercial e de política industrial: contrariamente ao que pensa a maioria dos economistas partidários do livre comércio, não existe modelo único para o desenvolvimento industrial (s/p).

Dani Rodrik (2007) traz um novo olhar para o tema, considerando a relação de livre comércio e desenvolvimento como problemática tal qual propagada pela teoria clássica. Para o autor, com exceção de Hong Kong, é difícil identificar casos na história em que tenha ocorrido forte crescimento sem que elementos não ortodoxos tenham desempenhado um papel relevante no crescimento econômico. Para Rodrik, políticas de livre comércio são capazes de, no curto prazo, elevar o crescimento, mas não se sustentam desassociadas de outras políticas de desenvolvimento.

Weiss (2012), por sua vez, aborda o tema de maneira convergente a Rodrik. Busca compreender a natureza do discurso de livre comércio como inato ao momento histórico de países que já fizeram o seu movimento de *take off*. Apontando as mesmas exceções de Rodrik, Suíça e Holanda, a autora demonstra que constitui um mito o ideal de um Estado neoliberal que possa alavancar o desenvolvimento, incluído no mito as noções principialistas de livre-cambismo conexas de outras políticas estatais.

Quando tratado no âmbito multilateral, após o fim da Rodada do Uruguai (1986-1994), parecia que a conexão entre as duas abordagens conceituais, comércio e desenvolvimento, ganharia novo fôlego a partir de 2001, com o lançamento da Rodada de Doha, cuja síntese axiomática era exatamente realizar uma *Rodada do Desenvolvimento*, um comércio em sintonia com a melhoria de condições de vida das populações dos países em

desenvolvimento, como expresso na agenda negociadora no documento intitulado *Development: the heart of the Doha Development Agenda*:

We seek to place developing countries' needs and interests at the heart of the Work Programme adopted in this Declaration (...) We shall continue to make positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least-developed among them, secure a share in the growth of world trade commensurate with the needs of their economic development. In this context, enhanced market access, balanced rules, and well targeted, sustainably financed technical assistance and capacity-building programmes have important roles to play.

Em 2008, esse desejo inicial foi mitigado, passando a OMC a buscar as várias formas de *Doha light*²¹. Em que pesem contra hegemônicas no campo da Economia e das Relações Internacionais, é a partir também desse momento que cresce na literatura noções renovadas de centralidade do desenvolvimento como fio condutor das abordagens de comércio. São exemplos desse tipo: as noções de *Estado logístico* e *Neoliberal Mitigado* de Cervo (2008); as ideias desenvolvidas por Chang (2009) sobre a necessária proteção dos mercados ainda não desenvolvidos; o trabalho sobre *empreendedorismo estatal* de Mariana Mazzucato (2014), sobre a inevitável participação do Estado como fator essencial ao desenvolvimento, inclusive na dimensão da política comercial; e as noções criadas por Paul Blustein (2011) sobre as *desventuras das nações mais favorecidas* e os riscos da desestabilização do sistema multilateral de comércio exatamente pela incapacidade de convergência dos interesses de desenvolvimento dos países em desenvolvimento com as aspirações dos países ricos no regime multilateral.

Na América Latina, na segunda metade do século XX, o debate deu-se a tensão epistêmica e ontológica entre os defensores das premissas das denominadas Teoria da Dependência e das visões estruturalistas e aqueles que se filiavam aos ensinamentos das teorias liberais clássicas de livre comércio. Esse quadro de convívio entre essas duas perspectivas, em que pesem conflituosas, só foi possível, segundo John Gerard Ruggie (1982), dada a existência de uma espécie de *liberalismo suavizado* entre 1945 e 1970 e o

²¹ Entendidas como a busca por medidas de facilitação do comércio sem necessariamente envolver temas tarifários.

protecionismo dos países em desenvolvimento tolerado pelos países centrais até a Rodada do Uruguai.

José Luis Fiori (1997) buscou compreender o fenômeno do comércio internacional dentro de um contexto mais amplo de conjunção de forças sociais. Por meio de uma lente local e com influências marxistas e estruturalistas acerca das noções de imperialismo e globalização, Fiori denomina essa noção clássica livre-cambista como uma espécie “economia vulgar”, segunda a qual o equilíbrio se dará apesar das demais condicionantes econômicas: finanças, oligopólios, progresso tecnológico etc. Assim, Fiori está em convergência com Rodrik e Weiss, como Chang, contudo com preocupações do lugar de fala, a América Latina.

Por seu turno, desde meados do século XX, o regionalismo tem ganhado impulso, inicialmente, pelo processo de integração europeu, mas logo acompanhado por processo congênere na América Latina e em outras partes do mundo, tornando, desde então, a integração comercial intra-blocos, extra-blocos e entre países um fenômeno de largo alcance nas relações internacionais no final do século XX e início do século XXI. Esse fenômeno se fez acompanhar pela evolução da agenda multilateral de comércio no âmbito do GATT, por meio das seguidas rodadas, culminando com a criação da OMC em 1995.

Sebastião V. Cruz (2007), no mesmo sentido, adiciona ao debate um trabalho empírico acerca das reformas neoliberais do final do século XX em distintos países em desenvolvimento, sendo que a primeira a ser estudada pelo autor foi a abertura comercial e cambial. Segundo o autor, a mais importante das reformas no ideário liberal foi a abordagem de livre comércio, porque atingiu o seu grau de maior penetração no nível das políticas nacionais, sob o argumento de que seria capaz de neutralizar os efeitos de distorção dos preços relativos por meio da livre circulação de mercadorias.

É possível perceber que a partir desse período apontado por Cruz, a conexão entre objetivos de desenvolvimento e comércio começa a perder força e passam a ser objetivos distintos. Nesse sentido, o autor chama atenção para o fato de que, entre todas as reformas desejadas, a abertura comercial foi a que mais produziu seus efeitos na diminuição das tarifas médias dos países em desenvolvimento, sem com isso trazer, contudo, o desenvolvimento natural que a equalização dos preços relativos prometia no seu ideário neoliberal. Como os dois objetivos estavam, como no século XIX, epistemicamente desconectados, naturalizou-se a existência isolada de uma abordagem livre-cambista como auto promotora de seus objetivos.

Para Sarah-Lea John de Sousa (2013) continuaria havendo uma conexão direta entre as duas abordagens na inserção internacional do Brasil por meio do comércio exterior, sem, contudo, se utilizar do termo livre comércio, mas assumindo que o “ideário do desenvolvimento” é um componente presente na agenda estatal. Segundo a autora: "El compromiso de acción externa de Brasil con el ideario del desarrollo, profundizado aún más en los últimos años, torna inevitable el entrelazamiento de las dimensiones política y económica de la presencia internacional del país" (p.32).

Por fim, nessa ordem cronológica da produção latino americana, destaca-se a contribuição de Pedro Fonseca (2015) ao propor, ao mesmo tempo, uma metodologia para delimitar o alcance dos conceitos conexos de desenvolvimento, desenvolvimentismo e Estado desenvolvimentista e percorrer a genealogia do uso do termo na América Latina. Ao citar a tipologia defendida por Amsden (2001, cap. 6), fica clara a conexão subordinada entre livre comércio e desenvolvimento no pensamento desenvolvimentista na história do século XX, por meio de quatro funções do Estado: "i) criação de bancos de desenvolvimento; ii) administração de conteúdo local; iii) “exclusão seletiva”, ou seja, abrir mercados para alguns setores mantendo outros fechados; e iv) formação de empresas nacionais” (p.20).

Dada a sua conceituação baseada em um conjunto de atributos acerca das intencionalidades de uma política de desenvolvimento, Fonseca demonstra que os recentes governos de Nestor Kirchner (2003-2007) Cristina Kirchner (2008-2015), na Argentina, e de Lula (2003-2008), no Brasil, não subordinaram o tema do livre comércio ao desenvolvimento, sendo as restrições ou controles do comércio exterior mais tentativas de dar solvência ao Balanço de Pagamentos do que uma estratégia de desenvolvimento produtivo.

Analisando a produção acadêmica brasileira a partir de 2014, é possível perceber que cresceu cada vez mais a percepção de que houve um deslocamento conceitual entre desenvolvimento e livre comércio Schneider (2015). O autor mostra que a combinação entre estratégia comercial e desenvolvimento foi perdendo terreno com a consolidação dos compromissos advindos da OMC e a perda de importância da estratégia desenvolvimentista baseada em empresas estatais, deslocando o centro das preocupações macroeconômicas para a atração de investimentos como vetor do crescimento econômico pelo lado externo e aumento da produtividade interna por meio do aumento de educação formal.

Analisando a China contemporânea, mesmo estando em descompasso com a “história”, como quer crer o discurso ortodoxo, Burlamaqui (2015) demonstra como a dimensão comercial está completamente subordinada à noção estatal de desenvolvimento chinês, mesmo que não seja o próprio Estado o único promotor desse desenvolvimento. Nesse sentido, o lugar do Estado na economia política do comércio não deve ser negligenciada porque é a partir dos compromissos internacionais feita pelos Estados, que se desenham as fronteiras de possibilidade. Os ALCs são, assim, parte desse papel estatal de indução de processos de *catch up* ou de estagnação produtiva numa ordem periférica.

Rothacher (2016), ao analisar a origem das políticas ortodoxas e heterodoxas para o comércio e indústria no Brasil nos últimos anos, descreve a existência de um “labirinto”, expressão sua, de iniciativas confusas de proteção da indústria, na sua visão heterodoxas, e de abertura de mercado, ortodoxas, deixaram a conexão das duas dimensões disfuncional. Assim, essa contradição de objetivos desagradou os dois lados e não foi capaz de reverter a reprimarização da economia brasileira. Ao lado desse efeito, ocorreu uma crescente aceitação pelos atores econômicos e políticos em torno das ideias de desenvolvimento da agroindústria como novo objetivo consensual nacional.

Em um estudo de base econométrica, utilizando-se de técnica de equilíbrio geral computável (EGC), portanto baseado na hipótese de uma negociação na qual todos os produtos têm suas alíquotas levadas a zero, uma hipótese de base empírica, mas com a limitante do pressuposto, Thorstensen e Ferraz (2014) fazem uma análise de quais os ganhos e as perdas potenciais para o comércio internacional do Brasil, já em um cenário em que o país não mais negocia como Mercosul. Duas questões relevantes neste trabalho para efeito desta revisão bibliográfica são: o virtual desaparecimento da ideia explícita de desenvolvimento tal qual existia na literatura do tema e a simplificação da função produção nacional, que envolve outras variáveis como emprego e renda, em uma lógica apenas de livre comércio. Nesse sentido, o texto pode ser visto como um exemplo desse novo paradigma do campo no qual não mais se vê no livre comércio um possível impeditivo ao desenvolvimento e tampouco condiciona uma estratégia a outra.

A especialização e a complexificação dos temas ligados ao comércio internacional e as negociações, em especial, têm provocado um *ensimesmamento* dos objetivos a serem alcançados pelas negociações, além de descolar o tema do desenvolvimento do centro do

debate. Em um artigo que analisa o tema das medidas não tarifárias, tema mais contemporâneo da chamada segunda geração de acordos, Carneiro (2015) faz uma análise acerca dessas medidas de política comercial no sentido de que “se alcancem os objetivos legítimos a que se destinam, sem causar impactos desnecessários sobre o comércio”. O autor revela, assim, que o tema das medidas não tarifárias também se circunscreve ao fato comercial em si, às trocas, desconsiderando os impactos dessas medidas no nível produtivo local. Essa abordagem, quando comparada a outras literaturas, mostra uma tendência à autonomização da política comercial em relação às outras políticas de desenvolvimento, como aponta Barenho (2016) sobre o Brasil.

Granato (2014) discute como o conceito de autonomia foi sendo ressignificado nos últimos anos e como tem sido usado de maneira desassociada a partir de 2003 no processo de integração, inclusive no nível comercial. Citando Celso Furtado (2000, p. 331), demonstra como as ideias de inserção ou integração internacional não vem sendo associadas aos objetivos de desenvolvimento, ao contrário, foram se perdendo no meio do caminho: "(Furtado) definiu a “política de integração” como uma “forma avançada de política de desenvolvimento”, e nesse sentido, considerou que longe de ser uma simples questão de liberalização de comércio, o verdadeiro problema consistia em promover “a criação progressiva de um sistema econômico regional" (apud FURTADO, 1978, p. 267).

Granato analisa o fato de que, depois de o Mercosul reorientar seu discurso de integração, a convicção dos formuladores de política externa foi a de que o processo de integração deveria contemplar mais do que comércio, incluindo assim, redistribuição de renda e outros temas sociais. No entanto, o autor aponta como a abordagem de política comercial conflui para esses novos objetivos. A ausência da ideia de desenvolvimento no tema comercial como integrante de uma estratégia maior nessa literatura, em que pese não seja possível determinar categoricamente, auxilia a demonstrar um câmbio discursivo, ou seja, a autonomização da agenda de política comercial em relação aos objetivos de desenvolvimento.

Nesse contexto, insere-se o trabalho de Flávia Campos Mello (2000) para quem a definição de integração nos 1990 esteve condicionada pelo papel do Itamaraty na formulação do paradigma de integração autônoma, com forte resistência a mudanças bruscas, incluída a dimensão comercial da integração dentro e fora da região. Retomando esse binômio, Tullo

Vigevani *et al* (2008) discutem as desconexões entre esse projeto diplomático de integração econômica e comercial autônoma e os interesses dos atores subnacionais no Brasil.

Veiga e Rios (2014) dão uma contribuição ao debate ao introduzir noções contemporâneas de livre comércio de Cadeia Global de Valor (CGV) como condicionantes do processo de desenvolvimento de políticas públicas, inclusive as de comércio internacional. Assim, segundo a abordagem dos autores, com a consolidação da produção mundial a partir das CGVs, não se tratava mais de tornar a política comercial caudatária da estratégia de desenvolvimento, mas, sim, um pressuposto ou fato consumado a partir do qual a autonomia nacional deva ser exercida.

Essa é uma mudança de posição na hierarquia das ideias. Até esse momento, havia uma subordinação entre desenvolvimento e abertura comercial. A partir daí começou a advogar no Mercosul uma reversão de papéis, estratégia de abertura comercial é que vai desaguar no desenvolvimento, com reflexos diretos na aceção de que os ALCs são instrumentos "disciplinadores" das economias do bloco.

Em atitude contrária à tendência recente, Abreu (2015) demonstrou e testou, em um denso artigo, diversas hipóteses explicativas para a crise vivida pelo Mercosul nos últimos anos. Distintamente da literatura contemporânea, o autor não desconhece os efeitos inter-relacionais entre os objetivos de desenvolvimento produtivo e de comércio exterior. O autor, assim, resiste à tentação de remar no mesmo sentido de autonomização da política comercial e problematiza esses temas de maneira a demonstrar que as inconsistências dos modelos de desenvolvimento comprometem o apetite de acordos de livre comércio. O autor mostra ainda que um modelo de integração econômica cuja dimensão comercial é superavitária para o Brasil, conduz a um enfraquecimento do processo de integração geral e produtivo, em específico. Assim, o autor retoma a tradição de subordinação do tema comercial aos demais temas de desenvolvimento que estão em jogo nesse tabuleiro complexo da economia internacional.

Quando se trata do tema do comércio exterior na América Latina não se pode desconsiderar as ideias de desenvolvimento que povoam as mentes da *intelligentsia*, como os autores cepalinos, e dos meios políticos (BIELSCHOWSKY, 1988). Tampouco é possível ignorar que diversas vozes foram silenciadas na construção dos projetos de desenvolvimento no Brasil desde meados do século XX, como assinala a recente revisão historiográfica feita

Ioris (2016). Em que pese não seja objeto desta dissertação percorrer um caminho mais voltado às teorias latino-americanas de desenvolvimento, é tentador notar que a literatura do desenvolvimento. O autor alerta, entretanto, que certos elementos ideológicos na região sobre o comércio podem ter se descolado das opções de economia política, tomando a realidade empírica do comércio como um *fait-à-compli*, e assumindo um determinismo acerca do papel da região na divisão internacional do trabalho como fornecedor de matérias primas.

Assim, tanto no mundo quanto no Mercosul, não se pode separar negociações comerciais das ideias e objetivos de desenvolvimento, em que pese se faça didaticamente para efeitos inclusive metodológicos. Ao contrário do que se busca demonstrar em leituras mais instrumentais de comércio internacional, é preciso ter em mente a relação intrínseca entre desenvolvimento e negociações comerciais, e seus desdobramentos nos conceitos como autonomia, deterioração dos termos de troca, industrialização, primarização da economia.

No Brasil, as noções de abertura econômica são do tipo "copo meio vazio", na medida em que estão orientadas pela análise dos dados específicos de tarifas comerciais, apresentados comumente como proxy de abertura ou fechamento de uma economia. Essa característica aparece nos estudos CINDES-CDPP (2016), na imprensa²² e até mesmo no próprio discurso oficial do atual governo Michel Temer²³. Exemplo desse discurso o Ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), Marcos Pereira, ao se referir ao diálogo entre os países do Mercosul nas negociações com o Canadá, Coreia do Sul, Japão e a União Europeia, afirmou: "É o momento do Brasil voltar a se abrir para o mundo e voltar a estar conectado com o mundo"; e se referindo à abertura: "Estamos trabalhando para reinserir o Brasil no cenário internacional, sobretudo no cenário do comércio, que foi muito fechado, muito criticado".

Outras evidências sobre o copo meio cheio, do fechamento, foram corroboradas pelo estudo da Matriz Insumo Produto na América do Sul, realizado pelo IPEA e CEPAL (2016)²⁴. O estudo coordenado por Renato Flores, do Núcleo de Prospecção e Inteligência Internacional da Fundação Getúlio Vargas: "O Brasil não tem, em nenhum dos 40 setores integrantes da

²² Disponível em <http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/09/brasil-e-economia-mais-fechada-entre-paises-do-g20-mostra-estudo.html>, acessado em 19/08/2017

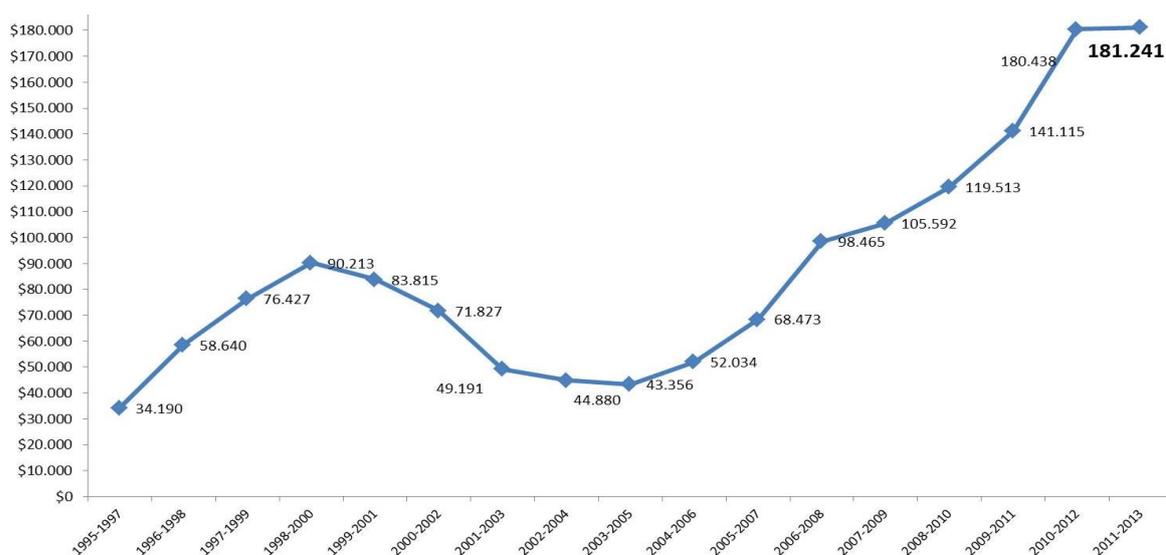
²³ Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/07/a-frente-do-mercossul-brasil-vai-lutar-por-maior-integracao-global>.

²⁴ Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28103, acessado em 19/08/2017.

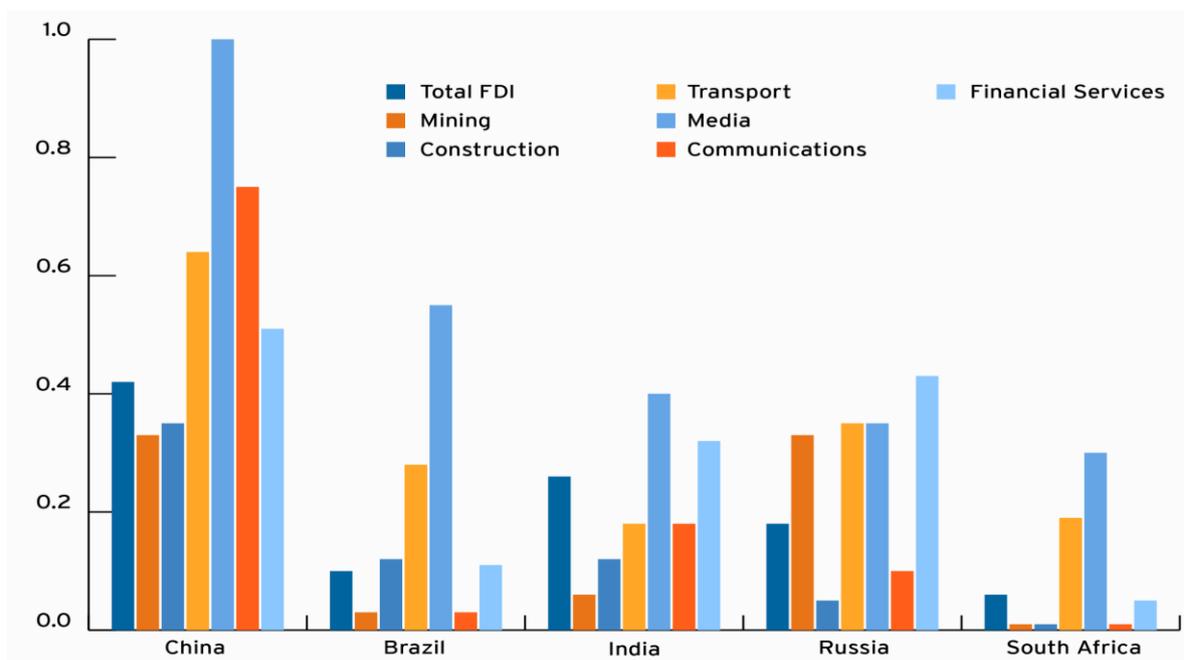
matriz, contrapartidas de valor adicionado estrangeiro superiores a 10%. É uma economia muito fechada, um **gigante egoísta**". (Grifo nosso)

Entretanto, o autor não contextualizou o outro lado da moeda desse discurso, "o copo meio cheio": a economia política dos investimentos estrangeiros diretos - IED, no Brasil. Essa estratégia que é aderente à estratégia de integração econômica por meio de uma União Aduaneira, cujo objetivo central é o de continuar atraindo investimentos estrangeiros por diferencial de custos de produção locais. Essa estratégia, ao menos no caso brasileiro, foi bem sucedida nos últimos 20 anos, como prova o volume crescente de atração de investimentos estrangeiros diretos no país, segundo os dados do Banco Central do Brasil (Gráfico 1), mesmo com forte apreciação cambial no período.

Gráfico 1 - Investimento Externo Direto no Brasil, por triênio (1995-2013) - (Milhões de US\$)



Fonte: BCB

Gráfico 2 - Índice de Abertura ao IED 2015

Fonte: OCDE

Em que pese a narrativa ortodoxa de fechamento da economia brasileira nos últimos anos, o Gráfico 1 demonstra que a vertente do investimento externo direto está em sentido oposto a esse argumento. Não há como negar que existe um nível de atratividade da economia brasileira que faz com que fluxos consideráveis do investimento mundial se dirijam crescentemente ao país.

Assim, tomar o “copo meio vazio”, como se “meio cheio” não estivesse, não corresponde com um dos elementos essenciais à Economia Política Internacional que é a atração de investimentos estrangeiros, tratado nos atuais ALCs como um capítulo à parte. Esse dado mostra, entretanto, em cotejo com os baixos volumes de exportação das empresas multinacionais instaladas no Brasil, que há um descompasso entre as amplas garantias de segurança do investimento e o retorno das multinacionais em termos de internacionalização da economia brasileira, dado que é fortemente dependente das decisões de estratégia das matrizes no exterior. ALCs abrangentes do Mercosul dificilmente conseguirão atingir esse ponto nevrálgico da economia política nacional e do bloco sem que medidas adicionais de repactuação da presença das multinacionais ocorram.

No mesmo sentido, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), usando uma metodologia de índice ponderado por seis setores da economia, demonstrou que o Brasil é um dos países mais abertos para recebimento de IED se comparado à escala mundial. Dos países dos BRICS (Gráfico 2), o Brasil é, ao lado da África do Sul, o mais aberto ao IED, sendo a China, em que pese sua agressividade exportadora, é a mais "fechada" das economias no quesito investimento.

Nesse ponto, tomando em consideração os dados de estoque do IED no Brasil, contabilizando em 2014 foi de US\$726 bilhões²⁵, e a relevância do comércio intrafirma no comércio e nos fluxos de investimento amplamente comprovada na literatura, a maior parte dos analistas e acadêmicos desconsideram o papel central das multinacionais na definição da economia política internacional do comércio adotada no Brasil, inclusive por meio das associações setoriais empresariais que exercem influência na definição da agenda e das ofertas pelos meios institucionais do MDIC de consultas públicas²⁶, seja por meio de atividade do tipo lobby²⁷.

É relevante registrar que o perfil exportador na área industrial, tal qual registrou Amorim (2015), mostra que as companhias multinacionais estrangeiras na economia nacional são responsáveis por cerca de 50% do total exportado e importado no total das importações das empresas privada e descontadas as despesas com viagem. Assim, para Amorim não se pode desconsiderar o efeito concreto da presença das multinacionais na equação de acordos comerciais do Mercosul e nas ideias de "fechamento" ou "abertura" da economia brasileira.

1.1 O MERCOSUL COMO ESTRATÉGIA DE NEGOCIAÇÃO DO TIPO *SCRUM*²⁸

No que se refere especificamente ao modelo de comércio baseado em alianças tarifárias comuns, os processos de integração regional constituem uma nova vertente de

²⁵ Dados do Censo de Investimentos Estrangeiros do BCB, disponível em <http://www.bcb.gov.br/Rex/CensoCE/port/Censo%202016%20ano-base%202015%20-%20resultados.pdf>, acessado em 15/05/2017.

²⁶ Ver exemplo de consulta em <http://www.mdic.gov.br/noticias/2289-mdic-lanca-consulta-publica-sobre-negociacoes-comerciais-com-japao-e-coreia-do-sul>, acessado em 15/05/2017

²⁷ Ver matéria que exemplifica pressões de setores multinacionais por determinados tipos de acordo <http://www.dci.com.br/industria/brasil-quer-livre-comercio-de-veiculos-com-mexico-e-argentina.-diz-ministro-id526057.html>, acessado em 15/05/2017.

²⁸ Scrum é uma jogada no rúgbi, no qual os jogadores se juntam com a cabeça abaixada, empurrando o adversário com o objetivo de ganhar espaço para que outros jogadores possam se mover com a bola, para ver um exemplo <https://passport.worldrugby.org/?page=beginners&p=12>, acessado em 14/05/2017.

inserção dos países e blocos econômicos no cenário do comércio internacional, que se inicia timidamente após a assinatura do Acordo Geral de Comércio e Tarifas (GATT). Contraditoriamente à norma multilateral do princípio da *Nação Mais Favorecida* – NMF, o art. XXIV do GATT ampliou para o nível bilateral ou regional o conceito de livre comércio comercial aceito há época pela comunidade internacional, por meio da formação de Acordos de Livre Comércio (ALC), Zonas de Livre Comércio (ZLC) ou Uniões Aduaneiras (UA)) como uma maneira de convergir regras e promover o livre comércio (VAZ, 2002), mesmo ocorressem inicialmente não em bases multilaterais.

No mesmo sentido, na Rodada Tóquio em 1979, novamente em aparente contradição com o princípio geral e com o Art. XXIV, os países, dentro do debate terceiro mundista daqueles anos, consentiram acerca do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, na adoção da chamada *Enabling Clause* (Cláusula de Habilitação²⁹), que ampliou o escopo de possibilidades de formatos de acordos comerciais. Inclui-se, assim, ao "menu de possibilidades" de acordos comerciais, uma modalidade especial de acordo entre países em desenvolvimento. A partir de então, os países membro em desenvolvimento não constam nos termos do Art. XXIV (União Aduaneira, UA, ou Acordo Livre de Comércio, ALC), podendo celebrar Acordos de Preferência Tarifárias (APT), cujo escopo pode ser limitado a poucos produtos e, não ao todo ou à parte substancial do comércio bilateral, tal qual em um ALC ou UA. É relevante notar que foi na Rodada Tóquio que o tema da agricultura finalmente entra nos textos multilaterais para um longo e penoso processo de tentativas e frustrações nos anos seguintes, com impactos inclusive nos acordos de livre comércio.

Definitivamente, do ponto de vista histórico, não se pode afirmar que houve somente movimentos dedutivos (do multilateral para o bilateral) ou indutivos (bilateral para o multilateral). Se tomado o arco de 1947 aos dias atuais, trata-se de um fenômeno histórico inter-relacionado, complexo e multicausal. Hora os países isoladamente impulsionaram a agenda de liberalização hora foram os arranjos multilaterais e regionais que promoveram o adensamento da rede de acordos. Não por outro motivo a literatura denomina o atual estágio das regras do regime internacional de comércio de *Spaghetti Bowl*³⁰.

²⁹ Disponível em https://www.wto.org/English/docs_e/legal_e/enabling1979_e.htm, acessado em 15/05/2017

³⁰ Este termo foi usado pela primeira vez por Jagdish Bhagwati em 1995 no jornal: *US Trade policy: The infatuation with free trade agreements*, em que se critica o uso de ALCs como contraproducentes na promoção de negócios globais mais livres e abertos devido às contradições e choques entre todas as regras.

Descendo um degrau do nível de análise, como herdeiro dessa onda de abertura comercial e integração regional, que dominou a agenda de política externa, o Mercosul inseriu-se nesse contexto internacional de integração regional por meio de uma estratégia denominada de “regionalismo aberto”³¹, não no sentido de um livre cambismo simples, mas como descreve Briceño (2013) por meio de eixos integradores, sendo um deles o comércio. Por meio dessa estratégia, o bloco não se “entrincheiraria”, no sentido de se tornar uma economia regional autárquica, mas, sim, agiria de maneira conjunta para se integrar cada vez mais com outros blocos e países (PINHEIRO, 1999) em bases menos assimétrica.

Dada essa decisão política de criar um bloco que se move de maneira unida para impulsionar sua agenda negociadora, a título ilustrativo, este trabalho tomou emprestado a expressão *scrum* para descrever esse agir em conjunto para fazer frente aos demais parceiros, mas sempre com o objetivo de avançar rumo ao objetivo comum, mesmo sendo, como no rúgbi, cada jogador ou membro do Mercosul detentor de força comercial distinta.

O Mercosul foi conformado no Tratado de Assunção, assim, com o intuito de buscar a construção de bloco não autárquico ou entrincheirado, mas, sim, como um arranjo político-jurídico-econômico no âmbito do já existente Acordo-Quadro do Acordo Latino Americano de Desenvolvimento e Integração – ALADI. É relevante notar que o Mercosul é um projeto regional por definição, dado que não foi constituído como um ente autônomo. Por ser um *spin off* da ALADI, num momento em que teria sido possível inovar em muitos campos da integração, demonstra essa intenção na medida em que as regras do regime internacional de comércio ainda não estavam amadurecidas.

Segundo essa estratégia, um dos objetivos principais foi o de dotar os países membro de maior “poder de barganha” (VAZ, 2002), portanto, de maior autonomia (TULLO; RAMANZINI JUNIOR, 2014) no nível coletivo, mesmo porque o *trade off*, agir solitariamente, não parecia uma alternativa viável depois das dificuldades econômicas da década de 1980. Assim, no momento em que fossem negociados acordos multilaterais ou extrarregionais, em estando juntos, cada país disporia de capital político, econômico e diplomáticos para negociar mais e melhor. Dado esse desenho de integração e as condições

³¹ Expressão contida no discurso oficial do bloco. Ver em <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercossul>, acessado em 14/05/2017.

econômicas objetivas do bloco no seu início, a estratégia de negociações assumiu, portanto, um grau significativo de pragmatismo econômico e diplomático (ARAÚJO, 2008).

É preciso problematizar, contudo, essa estratégia de negociação em conjunto não pela decisão política tomada, mas pela falsa impressão de que é um fato lógico e natural. Há no discurso oficial uma propensão a proporcionar um discurso lógico de negociação em conjunto. Em vídeo institucional, do tipo diplomacia pública, o negociador brasileiro para acordos extrarregionais, emb. Ronaldo Costa, discorre sobre as razões do modelo de tipo *scrum*³². Sustente que, dado o fato de o Mercosul ser uma União Aduaneira e possuir uma TEC, seria naturalmente lógico que os compromissos sejam comuns em virtude dos efeitos danosos caso cada membro resolva negociar de maneira distinta.

Araújo (2008), contudo, mostra que essa a negociação de tipo *scrum* não é um modelo determinístico para blocos econômicos com as características de União Aduaneira. São casos de exceção, o modelo negociador aberto da EFTA e SACU, liberando seus membros para negociar em separado ou em conjunto, como provam os dados do Anexo IV. Outro exemplo que corrobora para esse não determinismo entre União Aduaneira e bloco negociador de tipo plenamente *scrum* é o ALC Mercosul-Israel, cuja lista de concessões há duas coberturas distintas: uma para a Argentina e outra para os demais membros do bloco³³.

Não há, assim, um determinismo histórico ou lógico que vincule o bloco a negociações em *scrum*, entretanto, se o objetivo político é aprofundar os laços econômicos regionais para além do comércio e ao mesmo tempo continuar a explorar as possibilidades de ALCs extrarregionais, continua a fazer sentido a decisão política por esse modelo *scrum*. Resta saber, tal qual descreveu BRICEÑO (2013), para quem a integração regional do Mercosul não se resume ao nível comercial dado que é uma "integração estratégica", se um modelo amplo de negociações de TLC que promovam uma "integração profunda" por meio do "eixo de integração aberta" será capaz de manter a unidade negociadora do bloco.

³² Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=m4-y0norhYY>, acessado em 14/07/2017

³³ Texto disponível em http://www.sice.oas.org/Trade/MER_ISR/Sch_MER_e.pdf, acessado em 27/12/2016.

1.2 A ALCA, A CONSTRUÇÃO DO MODELO NEGOCIADOR E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NAS NEGOCIAÇÕES-

Por mais contrário que possa parecer ao senso comum, o Mercosul não foi depositado na OMC como um acordo de livre comércio, como prevê o Art. XXIV³⁴, tal qual a EFTA e a Aliança do Pacífico, mas, sim, como um grupo negociador e como um Acordo Regional do tipo União Aduaneira. Nesse sentido, essa informação será relevante quando se discutir o efeito "disciplinador" que os ALCs teriam dentro do bloco, presente em discursos oficiais e observado nas entrevistas para esta pesquisa. Esse fato pode ser compreendido em razão de o acordo constitutivo do bloco ter excepcionalizado cadeias produtivas importantes, como o automotivo, responsável por boa parte do comércio entre os países do bloco, fora, portanto, da lógica de livre comércio tal qual em um ALC.

À luz dessa constatação, a primeira experiência negociadora dos países do Mercosul em separado e do bloco, como ficou evidente nos documentos diplomáticos utilizados no capítulo 2, foram as negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). Essa experiência, segundo a entrevistada da CNI, pegou os atores públicos e privados, no primeiro momento, despreparados para aquela complexa agenda negociadora que cobria desde regras gerais, passando por tarifas, regras sanitárias, regras de origem, regras de etiquetagem, investimentos. Até então, os membros do bloco não haviam tido que lidar com um grau de complexidade negociadora daquela envergadura.

As negociações da ALCA, anos mais tarde, mostraram-se fundamentais para que os países do Mercosul percebessem o quão necessário era construir capacidades institucionais, inclusive, em "musculatura" diplomática e técnica para enfrentar um processo negociador de comércio do tipo ALC. Esse fato certamente reforçou, e isso ficou evidente nas falas dos entrevistados, que estar sozinho no jogo não era, certamente, pragmático nos anos 1990, que se consolidou como um *modus operandi*, anterior ao próprio compromisso legal da Decisão CMC 32/00, que será problematizada no capítulo 2.

Outro resultado positivo da experiência da ALCA, em que pese contraditório, foi o fortalecimento do bloco como uma unidade negociadora, feita por meio de um duro teste de resistência de dissolução ou enfraquecimento da União, quando o Uruguai e a Argentina, no

³⁴ Documento oficial disponível em https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/tp9702_e.htm, acessado em 27/12/16.

final dos anos 1990 e início dos anos 2000, ensaiaram negociar diretamente com os EUA. Os sucessivos impasses na ALCA e a possibilidade de quebra do princípio de negociação em conjunto andaram lado a lado, culminando com a consolidação jurídica do bloco como negociador único, como uma tentativa de freio aos riscos impostos em negociar com os EUA (ARAÚJO, 2008). Essa construção de uma unidade negociadora ficou clara na mudança de posição argentina, que ensaiou “voo solo”³⁵, cuja estratégia foi capitaneada pelo então Ministro da Economia Domingos Cavallo, mas a partir de maio de 2001, vence a corrente do Chanceler Adalberto Rodríguez Giavarini, que declarou publicamente que “ALCA, solo com Mercosur”³⁶.

Assim, o Mercosul nasce sob a égide de um par indissociável entre integração comercial, econômica e produtiva intra-bloco, de um lado, e uma projeção ordenada e conjunta da região rumo ao extra-bloco, de outro. Em que pesem os dois objetivos não tenham se completado tal qual os idealizadores desenharam, ao menos no que se refere ao processo de negociação dos acordos extrarregionais, o bloco não parece ter perdido seu ímpeto de coordenação.

A partir da estratégia conjunta de negociação, cujo histórico vem desde a ALCA, os países do bloco, segundo a visão dominante até o início do século XXI, estariam mais preparados para promover uma inserção internacional mais adequada aos seus interesses nacionais e regionais. O Mercosul atuou de modo coordenado nas questões ligadas a acesso a mercados e modalidades de negociação (preparação de ofertas e apresentação das ofertas); durante as negociações, houve inúmeras reuniões de coordenação. À mesa de negociação, cada país pôde expressar-se individualmente.

No que se refere à participação da Sociedade Civil na política externa brasileira, Vanessa D. de Faria (2017) demonstra que, embora tenha havido melhoria no relacionamento entre a burocracia diplomática e a cidadania participativa na construção e condução das agendas, ainda existe um considerável hiato de legitimidade nessa participação, quando não

³⁵ Disponível em <http://www.laprensa.com.ar/277058-Cavallo-no-descarta-negociar-directamente-con-Washington.note.aspx>, acessado em 20/04/2016.

³⁶ "Nuestra conclusión es que el interés nacional está mejor respaldado profundizando Mercosur y yendo a la integración (con el ALCA) de esta manera y lo mismo en el diálogo con Europa y el resto de los países", señaló el canciller argentino, Adalberto Rodríguez Giavarini." Disponível em: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_1319000/1319841.stm, acessado em 20/04/2016.

ocorre a instrumentalização do discurso da participação para objetivos pré-estabelecidos, quando é conveniente.

O caso específico da ALCA, como demonstra a literatura de Marisa Von Bülowa (2014), pode ser considerado um ponto de inflexão desse déficit de participação na medida em que se construiu naquele momento uma rede organizada na América Latina de resistência ao livre comércio estadunidense. No mesmo sentido, em entrevista a esta pesquisa, o emb. Tovar Da Silva Nunes afirmou que a participação social sobre aquele acordo foi um dos maiores ganhos do processo negociador, trazendo, assim, o tema para a ordem pública e para a agenda da sociedade civil

Por seu turno, a contribuição acadêmica para o estudo dos acordos comerciais do Mercosul, dentro de uma lógica de integração extrarregional, foi primeiramente descrita por CELARE (2000), quando se apontava, já àquela época, um déficit reflexivo acerca do tratamento do tema na Academia da América Latina e no seu papel de *policy briefing* dos negociadores e *policy makers*. Assim descreveram a participação da academia no tema das negociações comerciais do bloco, mostrando que havia, como ainda parece haver, uma lacuna de compreensão mais abrangente desse fenômeno:

Hay aquí un déficit de reflexión, de debate crítico de políticas. Y en este sentido, la academia se inserta quizás de manera muy condescendiente con la realidad, en el sentido de dar respuestas a lo que el mercado pide, sin dar nuevos indicios, mostrar formas alternativas o simplemente estar alertas a resguardar la dimensión integral de los procesos. (p.7)

No mesmo sentido, Gelson Fonseca Junior (2011) sustenta que há ainda um déficit de relacionamento e cooperação entre a diplomacia e a academia no Brasil. Não é muito distinta a relação entre política comercial e a academia. O aporte de contribuições técnicas do mundo acadêmico no processo negociador do Mercosul ainda é tímido. Na maioria das vezes, quando usado o ferramental acadêmico, são feitas demandas específicas dos setores empresariais ou do governo aos poucos *think tanks* com grupos dedicados ao estudo dos temas³⁷, sendo que a reflexão mais ampla e estrutural, mesmo que ainda escassa, pouco reverbera nos fóruns e

³⁷ Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), com o grupo de pesquisa do Centro de Estudos do Comércio Global e Investimento (<http://ccgi.fgv.br/pt-br>); Instituto de Pesquisa e Estudos Aplicados (IPEA), com o grupo de pesquisadores dedicado à economia internacional (<http://www.ipea.gov.br>); Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), com um grupo de economistas ligado à Coordenação de Inteligência Industrial (www.abdi.com.br); Fundação de Estudos Econômicos do Rio Grande do Sul (FEE), com um grupo de pesquisadores especializados em economia internacional do comércio (www.fee.rs.gov.br); Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais - ICONE (<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2010/05307.pdf>).

arenas de decisão dos negociadores. Nesse mesmo sentido, CELARE (2000, p. 108) aponta para a complexidade e a contribuição da academia para o tema³⁸.

Não se pode desconsiderar, dentro desse caleidoscópio de variações de pensamento acadêmico, os trabalhos de centros de pesquisas brasileiros com enfoque nos diversos temas da Economia Política Internacional, vertentes mais próxima ao campo da Ciências Econômicas, como o Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da UFRJ, com trabalhos sobre os impactos na distribuição de renda e liberalização do comércio na América Latina de CARLOS MEDEIROS³⁹, e os mais próximas às Relações Internacionais, como o programa Santiago Dantas (Unicamp, PUC/SP e Unesp), como os trabalhos do Prof. Luiz Afonso Simoens da Silva e do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais por meio do Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe da ⁴⁰. Entretanto, nesse nicho do estudo especializados sobre os acordos comerciais, a pesquisa mostrou que há pouca produção continuada nos centros acadêmicos universitários sobre esse tema, o que se revela uma lacuna relevante em um país prestes a iniciar um processo de maior densidade de acordos.

Se tomados *think tanks* não dedicados a estudos econométricos no Brasil, pode-se apontar os trabalhos desenvolvidos pelo Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento - Cindes, e pelo Centro de Debates de Políticas Públicas – CDPP, ambos centros de pesquisa responsáveis por condensar um texto síntese da atual abordagem de política comercial do Governo Temer, em um trabalho publicado na Revista Brasileira do Comércio Exterior (RBCE) no. 128 (2016), no qual estão delineados os pressupostos liberais atualmente aplicados pela política comercial do Governo Temer. Junto com a RBCE, os dois centros, aparentemente ocuparam um espaço de *policy briefing* da política comercial brasileira atual, quer como plataformas do *mainstream* acadêmico liberal quer como *vox populi* do pensamento oficial.

Durante da entrevista com a Divisão de Negociações com a Europa e a América do Norte, ficou claro o papel da academia no atual estágio operacional das negociações do

³⁸ “Los procesos de integración asumen diversos grados de complejidad, y muchas veces las respuestas políticas no dan estricta cuenta del camino a seguir. Es en este punto donde la sociedad civil, y la academia como uno de sus sectores, pueden proporcionar las pistas necesarias para señalar el camino. La academia, entonces, es la llamada por excelencia a cumplir este papel crítico y reflexivo”.

³⁹ Disponível em <http://www.excedente.org/artigos/trade-and-financial-liberalization-and-its-effects-on-growth-employment-and-income-distribution-in-latin-american-countries/>, acessado em 18/09/2017.

⁴⁰ Para ver a publicação acessar <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?p=3917>, acessado em 18/09/2017.

Mercosul, notadamente, no caso brasileiro. A entrevista relatou que em virtude da necessidade de se buscar o mandato negociador dentro da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) e de buscar arregimentar o engajamento dos demais países do bloco, são demandados aos diversos centros de pesquisa estudos que embasem a relevância e pertinência de negociação com determinado parceiro. Dentro da lógica do de *three step approach*, a entrevistada afirmou que os estudos começam a entrar nas negociações no momento 2.

Neste sentido da produção de instrumental teórico que possam auxiliar os processos operacionais do Mercosul em sua face negocial, pode-se introduzir modelos prospectivos que contemplem os impactos dos acordos regionais extra-bloco no modelo de integração do Mercosul e vice-versa. Essa relação é fundamental para a construção de um equilíbrio entre abertura comercial e manutenção da integração, em um espectro de possibilidades.

Nesse sentido, um modelo de análise adequado ao tema são os quatro cenários propostos por Bouzas, Hirst e Veiga (2001), que continuam válidos no presente, dado que nenhum dos elementos essenciais do modelo foi totalmente incorporado ou rejeitado até o momento. A partir de um quadro exógeno da geoeconomia global, os autores desenharam uma tipologia de possibilidades internas básicas do bloco, que são: (1) **Mercosur Communitas**, indo ao encontro de um modelo de integração supranacional à moda da União Europeia em um ambiente internacional de "condomínio post-Westfaliano", com desenvolvimento social e econômico convergente entre os membros, e com um viés multilateral no extra-bloco, predominantemente com movimentos de *building blocks*; (2) **Mercosur Fortis**, tomando o caminho intergovernamental de União Aduaneira, com convergência das posições comerciais mesmo que em um quadro de assimetrias econômicas consideráveis por meio de estratégias distintas de desenvolvimento, sendo o cenário global de maior divergência e descoordenação no nível multilateral e maiores condicionantes internas e externas que limitam o espaço de política comercial do bloco; (3) **Mercosul Levis**, assumindo um modelo de livre comércio e cada país tomando decisões de política comercial próprias; e (4) **Mercosul Finitus**, no qual o quadro de assimetrias e modelos de desenvolvimento sejam de tal maneira disfuncionais que a falta de convergência de política comercial leve à desintegração do bloco, não restando nem uma área de livre comércio. O debate na opinião pública e na academia está, mesmo que não use essas expressões, fortemente condicionado por essa tipologia de cenários ou visões normativas de qual o modelo mais benéfico de

integração. A definição do modelo de negociação no extra-bloco de uma certa maneira é o fiel da balança de qual o tipo de integração o bloco vai tomar, mais do que o oposto.

A partir desse modelo teórico-empírico, é possível cruzar determinadas possibilidades de abordagem do bloco face a negociações comerciais do bloco em face de modelos multilaterais, plurilaterais, inter-regionais, bilaterais e de possibilidades de negociações setoriais. Esse é um exercício que pode auxiliar a compreensão das possibilidades disponíveis tanto na dimensão integracional quanto no comercial em dois planos distintos, porém correlacionados.

A título resumitivo, foi elaborado um quadro de possibilidades de estratégias ou de cenários futuros do Mercosul à luz da tipologia criada por Bouzas, Hirst e Veiga (2001) cruzada com cinco tipos de negociações comerciais possíveis e incluídas ou não no mandato negociador geral da Decisão 32/00. Assim, mesmo não estão nem incluídas as hipóteses de aprofundamento de ACEs, os temas fora do mandato do Mercosul, como investimento e convergência regulatória, foram incluídos a fim de vislumbrar o tema da estratégia.

Quadro 2 - Possibilidades de Estratégia Comercial a partir do cruzamento entre Modelo de Integração x Tipos de Negociação

Modelo de Integração	Negociações comerciais multilaterais	Negociações comerciais Plurilaterais	Negociações comerciais Inter-regionais	Negociações comerciais Bilaterais	Negociações setoriais
Mercosur Communitas	Em conjunto, com compromissos conjuntos ao final	Em conjunto, com compromissos conjuntos ao final	Em conjunto, com compromissos conjuntos ao final	Em conjunto, com compromissos conjuntos ao final	Todos as negociações atrelados e modelos <i>Tous Azimuts</i> (Todas as possibilidades exploradas).
Mercosur Fortis	Em separado, com coordenação	Em conjunto, com compromissos conjuntos ou com coordenação de posições	Em conjunto, com flexibilidade de velocidades individuais	Em conjunto, com coordenação, com flexibilidade de velocidades individuais	Nem todos temas atrelados, mas algum nível de coordenação de esforços
Mercosul Levis	Em separado, com ou sem coordenação	Em separado, com ou sem coordenação	Em separado, com ou sem coordenação	Em separado, com ou sem coordenação	Poucos temas atrelados, com os países anunciando suas estratégias apenas.
Mercosul Finitus	Em separado, sem coordenação	Em separado, sem coordenação	Em separado, sem coordenação	Em separado, sem coordenação	Nenhum tema atrelado, modelo cada um em sua raia, tal qual o NAFTA

Fonte: Elaboração própria a partir do modelo de BOUZAS, HIRST e VEIGA

Da leitura desse quadro, é possível inferir que as diversas possibilidades de negociação estão fortemente influenciadas pela estratégia de integração regional do bloco, que, em última análise, é condicionada por decisões políticas nacionais de alto nível nos países do Mercosul. A Decisão 32/00, como decisão política que é, está assim inscrita nessa lógica complexa de harmonização entre integração e abertura comercial. Sua influência nos processos negociadores deve ser estudada dentro dessa lógica mais abrangente de ordem política.

CAPÍTULO 2. A DECISÃO CMC 32/00 E O MODELO DE NEGOCIAÇÕES EM CONJUNTO.

O processo de integração do Mercosul constituiu uma estratégia de inserção internacional, quer como uma tentativa de maior “poder de barganha” (VAZ, 2002) quer de autonomia (TULLO, RAMANZINI JUNIOR, 2014). Em que pese ser um bloco em concreto, com conceitos jurídicos e institucionais precisos, há, no uso vernáculo, uma certa confusão do significado concreto do Mercosul, tanto no nível político, nos diversos níveis de poder, quanto no tratamento acadêmico, nos diversos campos que se interessam pela temática.

Nos meios acadêmicos, na imprensa e nas arenas políticas, o bloco ganhou contornos de entendimento distintos, que fogem ao escopo jurídico institucional dos textos do bloco. Essa mistura de compreensões traz confusão ao debate acerca das vantagens e desvantagens acerca da existência do bloco, porque não é possível, *prima facie*, saber se o interlocutor está falando da instituição, tal qual protagonizado pelos teóricos do institucionalismo liberal, do comercial intra-bloco ou extra-bloco, da faceta política ou do espaço geográfico dos países. Essa confusão de usos torna o Mercosul sujeito a uma visão própria de cada ator.

O Mercosul ganha o nível da análise teórica, no terreno das teorias das Relações Internacionais de vertente descolonizantes, de sistemas-mundo, centro-periferia ou neodesenvolvimentista (KLEMI; MENEZES, 2016). No campo da geopolítica, o conceito ganha dimensão de estratégia e inserção internacional e de influência na ordem mundial e regional (PENAFORTE, 2017). No estudo da política internacional, o Mercosul ganha contornos institucionalistas, ao criar uma interação intergovernamental de nível regional (PONTES, 2009). No direito internacional, o bloco tem pelas características que conferem ao Mercosul personalidade jurídica de direito internacional, tal qual preconiza o campo para as organizações internacionais (NASCIMENTO, 2006). Na imprensa brasileira, que muitas vezes vocaliza determinados grupos de interesse, há uma miríade de posições, pois fica evidente uma precariedade na clareza sobre qual acepção se refere o texto. Nos meios políticos, a depender do campo ideológico e do momento econômico interno, o bloco ou é laureado à condição de uma plataforma de desenvolvimento⁴¹, algo pouco palpável para além

⁴¹ "Integração é 'êxito retumbante', diz chefe do Departamento do Mercosul", entrevista publicada pelo Senado Federal do Brasil, disponível em <http://www.senado.gov.br/noticias/Especiais/mercosul20anos/entrevista-Bruno-Bath.shtml>, acessado em 15/06/2017.

do comércio intra-bloco, ou como uma "camisa de força"⁴², algo também pouco qualificado em termos reais, como se verá com o desenvolver do tema.

Assim, uma das vertentes utilizadas do Mercosul é a sua reificação como bloco negociador compacto. Nessa acepção, o bloco é constantemente atacado como incapaz de promover dinamismo comercial para além de si próprio (GIANETTI, 2012). O escopo deste capítulo, assim, não é discutir os demais ângulos do bloco, mas, tão somente, analisar a atuação negociadora do Mercosul no nível comercial extra-zona, tendo como variável independente a edição em 2000 da Decisão CMC 32.

Esse corte é fundamental para a compreensão deste trabalho, na medida em que é neste momento em que o bloco institucionaliza a sua opção por uma atuação harmonizada na vertente "extra-bloco", "extra-zona", "relacionamento externo" ou "extrarregional"⁴³. É relevante notar que não há registro do uso dessa terminologia com as mesmas características em outros blocos comerciais. Isso se deve à idiosincrasia de ser o Mercosul um *spin-off* do Acordo da ALADI. Assim, o documento, quando assinado entre os membros da ALADI não é nem um ALC nem um APT, mas, sim, um ACE, que pode ser algo similar a um ou ao outro.

Como uma maneira de classificar e compreender o desenrolar das negociações extra-bloco, propomos uma periodização com três momentos distintos, isolando a variável independente Decisão 32/00, em uma cronologia encadeada. O primeiro período, anterior à entrada em vigor da Decisão, até meados de 2000; o segundo, entre meados de 2000 e 2008, ano em que ocorreram variáveis intervenientes relevantes, como a crise financeira nos EUA e o fracasso nas negociações multilaterais da Organização Mundial do Comércio (OMC), a chamada Rodada de Doha; e por fim, o cenário pós 2008, que coincide com uma reorientação mais liberalizante do comércio nos países do Mercosul em contraposição a uma maior propensão ao protecionismo nos países centrais.

Por razões de enfoque temático desta pesquisa e dado o comportamento constante dos países em considerar a Decisão 32/00 um fato consumado na dinâmica negociadora do bloco, não será feito o debate sobre a validade jurídica da Decisão à luz das regras de Direito Internacional Público, dado que não foi ratificada pelos parlamentos nacionais, nem, como fez

⁴² Exemplo de opinião publicada em *El País*, disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2014/10/08/opinion/1412783746_408030.html, acessado em 15/06/2017.

⁴³ Todos sinônimos do mesmo corte burocrático-institucional.

REYES (2015), sobre a imperfeição ou inexistência da União Aduaneira como razão para se obrigar os Estados a negociar em conjunto.

Para efeito desta análise, a Decisão está *ipso facto* em vigor, ao menos no nível da prática política dos membros. Entretanto, registre-se que não se trata de matéria pacífica a validade jurídica do documento. Conquanto seja uma das normas que mais impactam o processo de convergência de integração no seu vértice externo, a Decisão não foi formalmente internalizada nos ordenamentos nacionais por meio de um processo legislativo de ratificação, mas, tão somente, por meio da assinatura aposta no CMC. Debate-se, neste quesito, se as obrigações constantes no Tratado de Assunção ("política comercial comum"), ratificadas pelos congressos nacionais, seriam suficientes para justificar a não necessidade de um processo de internalização da Decisão 32/00.

Indubitavelmente, trata-se de um debate de largo alcance jurídico, como são os debates entre monistas e dualistas, ou entre voluntaristas e objetivistas, mas que seria um desvio demasiado largo dos propósitos de análise política deste trabalho. Não se pode, entretanto, negar que, no limite, há uma fragilidade ainda não explorada pelos membros neste quesito hermenêutico, seja porque estão convencidos de sua juridicidade, seja por pragmatismo dos líderes, seja por controle de "munição" para futuras "batalhas" caso as negociações em conjunto não se mostrem significativas para os interesses nacionais.

2.1 NEGOCIAÇÕES EXTRA-ZONA ANTES DA DECISÃO 32/00

A análise acerca da influência da Decisão 32/00, é necessário, ao menos no nível tentativo, realizar um teste contra factual: se não houvesse uma norma regional que obrigasse a negociação em conjunto, qual seria o resultado prático? Para responder a essa questão, é possível, ao menos, analisar o período imediatamente anterior à decisão, pois é o período em que não havia o compromisso de negociação conjunta.

A pesquisa mostrou que, mesmo não havendo um compromisso formal, já era prática nas negociações o modelo de abordagem 4+1 na negociação com a UE e um certa confusão de estratégias nas negociações da ALCA, mas que terminou em uma abordagem dos países do Mercosul em torno de um centro gravitacional do Brasil. Esse fato foi corroborado nas entrevistas do negociador brasileiro e pelo diplomata que acompanhou as negociações da ALCA.

Este trabalho buscou analisar documentação primária (telegramas, despachos telegráficos e circulares telegráficas secretos e agora disponíveis ao público, do Ministério das Relações Exteriores do Brasil), por meio da qual foi possível iniciar um processo de compreensão de qual fora o comportamento do Mercosul anterior à Decisão, assim como compreender as razões que levaram o Brasil a propor a edição daquela norma, algo um tanto quanto contraditório em se tratando da postura do Brasil naquele momento, que resistia às demandas e às pressões para aprofundar a institucionalidade e os compromissos do Mercosul (VAZ, 2002).

Antes de mais nada, entretanto, é preciso destacar que faz parte do *ésprit* do bloco, desde a assinatura do Tratado Assunção, o desejo de se unir os temas da Tarifa Externa Comum (TEC) e de uma abrangente "política comercial comum" no nível bilateral e plurilateral e coordenação na OMC, como uma só estratégia. Assim dispõe o texto:

Artigo 1º - 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:**

(...)

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;** (grifo nosso)

Corroborando a visão geral do texto do Tratado de Assunção, Araújo (2008) recua ao imediato histórico da Decisão 32/00, recordando que o movimento não estava desassociado das práticas informais anteriores no que tange à coordenação de posições:

Em 2000, a instâncias do Brasil, lograva-se incluir, no bojo da "Agenda de Relançamento do Mercosul", uma reafirmação do compromisso dos países do bloco de conduzirem em conjunto suas negociações comerciais com terceiros, sob a forma da Decisão 32/00 do Conselho do Mercado Comum (o texto completo da decisão figura no Anexo I). O fato de que fosse necessário reafirmar, explicitando-o, o compromisso da negociação conjunta, já presente no Tratado de Assunção sob o conceito da "política comercial comum", deixa claro que se estava diante de importantes forças centrífugas, estimuladas sobretudo pela ALCA. (pp. 54 e 55)

A leitura de comunicações secretas brasileiras de 1999, 2000 e 2001 demonstrou que o Brasil temia um movimento de debandada, o que se poderia denominar de "efeito Chile"⁴⁴, como aponta Mello (2002). A política comercial chilena vinha sendo monitorada por Brasília com elevado interesse, dado a importância dos passos daquele país para os demais países da região.

Havia uma expectativa ambivalente e mutuamente excludente na região, de um lado, de que seria possível um adensamento do bloco mercosulino por meio da adesão plena do Chile, e, de outro, de que era possível que estivesse em curso uma estratégia livre cambista do tipo "raia própria" com acordos comerciais bilaterais dos países com o resto do mundo, o que deterioraria a atratividade da TEC, e, por conseguinte, da União Aduaneira. Mesmo tendo sido assinado em definitivo em 2005, o anúncio das negociações de um ALC Chile-EUA em outubro de 2000 era emblemático, porque aquela era a primeira vez que um país sul-americano firmaria esse tipo de tratado, o que definitivamente alteraria a geoeconomia da região.

Isso fica claro nas comunicações telegráficas secretas, cujo acesso foram recentemente franqueado aos pesquisadores pelos termos da nova Lei de Acesso Informação. Abaixo, há uma sequência alguns dos documentos que ajudam a montar esse quebra cabeça do ambiente político pelo qual passava o bloco e como o Brasil e outros atores enxergavam os interesses que estavam em jogo.

No Despacho Telegráfico Secreto no. 46, de 09/02/2000, há uma transcrição de diálogos entre o Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) e o então Presidente uruguaio eleito, Jorge Battle, ocorrido em 08 de dezembro de 1999, que revelam a preocupação com o tema da unidade do bloco, mesmo que houvesse avanços na negociação com a ALCA. Nesse diálogo, ambos os presidentes demonstram confiança na entrada do Chile como membro pleno do Mercosul. FHC diz acreditar em uma vitória republicana nos EUA, o que poderia destravar a agenda da ALCA, mas que mesmo assim "*o fundamental, para o Brasil e para o Uruguai, é reforçar o Mercosul*". Esse telegrama parece revelar o espírito negociador do

⁴⁴ Até aquele momento, o Chile se mantinha sob o compromisso de finalizar as negociações de adesão plena ao Mercosul, contudo os países do bloco se viram "traídos" ou "abandonados" pelo sócio, quando foi anunciado a fechamento das negociações de acordo de livre comércio com os EUA.

Brasil e do Uruguai naquele momento de manter a unidade já conquistada, mesmo antes da Decisão 32/00.

Em 05/05/2000, o embaixador do Brasil em Washington, Rubens Barbosa, relata, no Telegrama Secreto 986, uma conversa com o vice representante de comércio dos EUA, United States Trade Representative (USTR), Richard Fisher, na qual os americanos expressaram descontentamento com as declarações daquele embaixador no Jornal *New York Times*, em linha com o objetivo de manter a unidade do Mercosul, no que concerne à "falta de ansiedade" do Brasil em finalizar a ALCA. Diz o relato atribuído à fala de Fisher:

Fisher afirmou que tais declarações tiveram repercussão e estavam sendo usadas por outros países do Hemisfério para questionar a ALCA, além de demonstrarem desinteresse no projeto hemisférico por parte do governo brasileiro. (...) Por fim, esperava que, em novas afirmações públicas, eu colocasse ênfase no interesse do governo brasileiro nas negociações da ALCA.

(...) Respondi, de maneira igualmente franca, que nem sempre ficava claro para nós [BRASIL] o grau de prioridade atribuído pelos americanos às negociações da ALCA.

No Brasil, como demonstra a literatura de Araújo (2008) em linha com a passagem acima, a prioridade seguia sendo o projeto de manutenção do Mercosul seriamente abalado pela reação argentina à maxidesvalorização brasileira de 1999, mesmo que isso significasse a redução das ambições hemisférica por uma zona de livre comércio.

Em outro telegrama secreto da Embaixada brasileira na Cidade do México para Brasília, no. 746 (1) e no. 749(2), ambos de 05/09/2000, e o embaixador demonstra a Brasília o seu receio com a abordagem livre cambista de negociações à la México do então Presidente argentino, De la Rúa:

(1) A presente visita de De la Rúa a este país se incluiria nesse quadro como contrapeso, tanto para a Argentina como para o México, ao êxito do Brasil em sua política [de dominar a agenda comercial do bloco e na ALCA, provavelmente]. Buenos Aires procuraria doravante reforçar e aprofundar suas relações com o México como uma forma de contrabalancear nossa influência no continente.

- (2) Compareci ontem à noite ao banquete de Estado oferecido pelo Presidente Zedillo ao Presidente De la Rúa. Este [De la Rúa] antes de começar a ler seu discurso disse que depois de ouvir o Presidente enumerar todos os acordos de livre comércio do México, que [...] “aquele era o momento ideal para trilhar o ‘roteiro NAFTA’

Em 20/06/2000, no Telegrama secreto da Embaixada do Brasil em Bogotá (TEL 323), o ministro das Relações Exteriores do Brasil de então relata que recebeu a confirmação da ministra de Comércio Exterior Marta Lucia Ramirez da decisão da Colômbia pedir adesão ao NAFTA, tão logo fosse aprovado o "Plan Colombia" pelo Senado norte-americano. Esse passo colombiano colocava ainda mais pressão no projeto integracionista regional, anunciando o que ocorrerá anos mais tarde com a assinatura do ALC EUA-Colômbia em 2012.

No Telegrama confidencial 10.003, da série Chanceler México, de 22/03/1999, antes, portanto da Decisão 32/00, o embaixador no México transmite a sugestão mexicana para destravar as negociações com aquele país em duas fases. A primeira com um acordo bilateral de preferências fixas e após, uma negociação 4+1 para "criação de zona de livre comércio entre o México e o Mercosul". Esse é mais um exemplo que, mesmo antes da 32/00, já era comum a abordagem conjunta no caso de acordo de livre comércio, mesmo dentro do ALADI.

No mesmo sentido, o Despacho Telegráfico Confidencial 380, da SERE para a Delegação do Brasil junto à União Europeia, de 26/10/1999, a Secretaria de Estado orienta os negociadores brasileiros a adotarem, na negociação que se iniciaria com a UE, uma "estrutura flexível e centralizada", pois isso "evita a dispersão de esforços por parte dos países envolvidos, que estarão também participando de outras negociações, e permite que se modifique de acordo com os objetivos do processo de negociação. A proposta do Mercosul, portanto prevê a concentração das negociações no Comitê de Negociações Birregionais (CNBC)⁴⁵". Percebe-se, portanto, que naquela negociação extra-zona, já em curso naquele momento, o efeito prático é o mesmo da Decisão 32/00 *avant la lettre*.

Em 03/11/2000, o embaixador do Brasil nos EUA, Rubens Barbosa, envia outro telegrama secreto (TEL 2.381), em que está escrito:

⁴⁵ Posteriormente substituído pelo GRELEX, após a publicação da Decisão 32/00.

Soube por fonte privada americana, bem informada, que o Secretário de Finanças Argentino, Daniel Marx, em sua recente passagem por Washington, teria dito que o governo argentino estava **'fed up' com as políticas adotadas pelo governo brasileiro em relação ao Mercosul**, e que teria novamente sondado as autoridades norte-americanas quanto à **possibilidade de negociar um acordo bilateral de livre comércio com a Argentina**." (grifo nosso)

Em 01/12/2000, o Telegrama secreto 899, expedido pela Embaixada em Santiago, mostra como o Acordo de Livre Comércio entre os EUA e o Chile havia se tornado um assunto de primeira ordem na geopolítica regional, notadamente com implicações para o Mercosul. Nesse relato de um diálogo telefônico, o diretor geral de relações econômicas internacionais do Chile transmite ao embaixador do Brasil, José Augusto Médicis, as razões de o Chile não ter informado aos sócios do Mercosul acerca do ALC com os EUA, ao mesmo tempo que acena para o aprofundamento do ACE 35, como maneira de resolver o tema comercial, isolando o relacionamento do Chile com o Mercosul em um perfil político. Desde então, foi exatamente isso que ocorreu.

No Telegrama secreto 2709, de 13/12/2000, da Embaixada do Brasil em Washington para Brasília, fica evidente a relevância do tema para os chilenos e para o Brasil *vis-à-vis* o Mercosul:

Bianchi [embaixador do Chile nos EUA da época, que é padrinho do filho de Lagos, presidente chileno da época] e parece ter tido papel importante no acerto entre os dois governos, procurou transmitir-me informações em linha da tese de que a decisão [de fechar um ALC com os EUA] foi cercada muito mais de improviso, contratempus e surpresas do que de premeditação e ardil, especialmente no que se refere às relações entre o Chile e os países do Mercosul.

Assim, essas correspondências demonstram o grau de preocupação com um momento de possível perda de vigor do Mercosul como projeto de integração. Para além do discurso oficial daquele momento, de que era preciso revigorar o bloco por meio de um "relançamento do Mercosul", havia, contudo, condicionantes geopolíticas, geoeconômicas e políticas que forçaram o Brasil a mudar de posição quanto à opção por um baixo grau de institucionalização do bloco, o que, por sua vez, desaguou na proposição brasileira do texto que viria a se converter na Decisão 32/00.

Esse foi um movimento claro de tentativa de estancar a cenário de deterioração dos marcos centrais do Mercosul: a TEC e a União Aduaneira. Entretanto, mesmo sob essa pressão geopolítica, da leitura do texto da Decisão 32/00 (Anexo I), é possível depreender o cuidado empregado na linguagem para não dar a crer que toda e qualquer negociação, em

qualquer tema, deveria ser realizada em conjunto no Mercosul. Somente aquelas que envolvam comércio de bens estão incluídas no escopo da decisão. Esse fato é relevante porque, ao menos em tese, a agenda dos regimes automotivos⁴⁶, serviços, investimentos, compras públicas e demais temas não estão compreendidas na Decisão.

Mesmo tendo sido iniciada antes da 32/00, a negociação com a União Europeia foi a primeira em que os comandos de abordagem coletiva da Decisão foram usados. De acordo com a entrevista do emb. Ronaldo Costa Filho, as negociações Mercosul-União Europeia foram lançadas em um documento que incluía também o Chile, mas, na prática, sempre foram em separado, mesmo tendo as negociações sido lançadas na I CIMEIRA União Europeia/América Latina e Caribe, no Rio de Janeiro em junho de 1999, e o documento se referir às negociações de maneira tripartite (CELARE, 2000 p. 9).

A partir de então, criou-se uma narrativa oficial de que é preciso negociar em conjunto. Para compreender a visão oficial da necessidade de negociações conjuntas do Mercosul, o negociador brasileiro para o relacionamento externo, emb. Ronaldo Costa Filho, em um vídeo institucional do Ministério das Relações Exteriores⁴⁷, defende que há uma "razão simples" para necessidade de se fazer negociações em conjunto com os demais membros: a existência de uma zona aduaneira e uma tarifa externa comum. Assim sendo, seria um desaguadouro natural de blocos comerciais com tarifas externas comuns esse tipo de abordagem. Entretanto, essa não é uma derivação lógica tal qual demonstra Araújo (2008, pp. 72 e 73):

Não há, entretanto, uma relação necessária e biunívoca entre a negociação conjunta e a existência de uma União Aduaneira (UA). É teoricamente possível que um agrupamento que não se constitua em UA negocie em conjunto com terceiros (é, aliás, o caso da CER ou ANZCERTA – Austrália-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement –, uma Zona de Livre Comércio que, no entanto, considera negociar em conjunto um ALC com a ASEAN).

Também é possível que os países membros de uma UA não negociem em conjunto, mas individualmente. Este é o caso do Conselho de Cooperação do Golfo, por exemplo: três de seus membros – Omã, Emirados Árabes Unidos e Bahrein – fecharam ALCs individuais com os EUA a despeito de pertencerem à União Aduaneira do CCG. Também foi a opção do Peru e da Colômbia em seus ALCs com os Estados Unidos, a despeito de pertencerem à Comunidade Andina, que dispõe de uma TEC.

Esse fato mostra que não se trata de um *fait accompli*, pois se trata de uma decisão política na medida em que outros blocos regionais adotam abordagens distintas, inclusive com

⁴⁶ Por não fazer parte do ACE 18 (MERCOSUL)

⁴⁷ Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=m4-y0norhYY>, acessado em 14/07/2017

os quais o Mercosul tem diálogos avançados, como a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA, em inglês). Esse bloco, a exemplo da União Aduaneira da África Austral (SACU, em inglês) não praticam em todos os casos a estratégia de negociações em conjunto, mesmo sendo ambas uniões aduaneiras.

Ademais, fazer um corte negociador “extra-bloco” é uma síntese típica do Mercosul, que, a partir da Decisão 32/00, delimitou conceitual e operacionalmente como extrarregional todos os relacionamentos com parceiros que não sejam membros plenos da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Assim, instituiu-se uma burocracia e um rito de trabalho próprios, dentro do Grupo do Mercado Comum (GMC), um Subgrupo de Relacionamento Externo (GRECEX), por meio de reuniões especializadas⁴⁸, no qual se coordenam as posições para preparar lista de oferta de forma conjunta.

Sendo assim, é possível identificar que os termos da Decisão 32/00 são resultados de quatro movimentos concêntricos: (1) as regras de integração comercial do Mercosul derivam de um antecedente mais amplos, o Acordo da ALALC e, posteriormente, da ALADI, por meio da consolidação dos chamados Acordos de Complementação Econômica (ACEs). Assim sendo, ao tratar como parceiros não membros da ALADI, era necessário considerar os demais sócios do bloco latino americano como extrarregionais; (2) a decisão política do Mercosul no seu texto constitutivo, o Tratado de Assunção, quando prevê explicitamente "uma política comercial comum", no que Carneiro (2007) denominou de "princípio da coordenação em matéria de Relações Externas (p. 330) e "princípio das condições equitativas de comércio com terceiros" (p. 331); (3) o Mercosul se constituído como uma União Aduaneira com uma tarifa externa comum, o que não obriga *ipso facto* a negociar conjuntamente (ARAÚJO, 2008), mas propicia a necessidade de coordenação para que não haja perda de vitalidade econômica do bloco pela vertente externa, como já ocorria antes da Decisão 32/00; (4) trata-se de uma resposta geopolítica ao avanço das estratégias bilaterais dos países inclusive dentro do bloco, reduzindo os risco de perda de atração do bloco para outros formatos de aproximação comercial.

⁴⁸ Formato institucional e lista de coordenadores disponíveis no sítio <http://www.mercosul.gov.br/coordenadores-nacionais/grupo-mercado-comum-gmc>, acessado em 23/06/2017.

2.2 AS NEGOCIAÇÕES EXTRA-BLOCO APÓS A DECISÃO 32/00 ATÉ 2008

O marco temporal do ano de 2000 diz respeito a um momento de renovação das teses livre-cambista após a maxidesvalorização da moeda brasileira em 1999. Trata-se de um dos períodos mais difíceis para a própria existência do Mercosul como União Aduaneira. A noção de que o bloco representava um mecanismo de alcance de autonomia começa a perder força e passa a ser considerado, em muitos meios de poder político/econômico/acadêmico no Brasil e nos demais sócios, ao contrário, uma “trava” ao pleno desenvolvimento de uma política comercial autônoma (TULLO; RAMANZINI, 2014), o que coincide com as tentativas de intensificar a busca por acordos comerciais regionais e extrarregionais, como se observa na linha do tempo das negociações do bloco (Figura 2).

Nesse período (2000-2008), enquanto o lado regional oscilava entre o entusiasmo e o refreamento, dependendo das condições econômicas e política internas do bloco, a face do relacionamento extra-zona não logrou cumprir seu papel de ampliação da agenda de negociações comerciais para fora do âmbito da ALADI, seja pela suspensão das negociações da ALCA em 2004 seja pela falta de avanço no Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e a União Europeia até este momento. Mesmo com a edição da Decisão 32/00, continuavam ameaças à estratégia conjunta de negociação.

Mesmo que contraditoriamente ao que se possa imaginar, a agenda de países e blocos com os quais o Mercosul tem diálogos aumentou sensivelmente nesse período, contemplando os dois possíveis acordos que vinham sendo negociados desde fim século XX, UE e ALCA, e outros, que iniciam diálogos exploratórios: CPLP, SACU, Austrália e Nova Zelândia (CER), Canadá, Japão, China, Índia, Paquistão, Singapura, Asean e Coreia⁴⁹.

Nesse período, as negociações da ALCA e com a UE andam lado a lado. O Despacho Telegrama secreto 873, de 07/11/2000, faz um relato das conversas entre os presidentes FHC e De la Rúa em Madri no dia 26/10/2000 em que se trata de aspectos de inserção do bloco. Nesse diálogo, o Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, confirma o que afirmaram Araújo (2008) e Vaz (2002) acerca da simbiose das negociações da ALCA e entre o Mercosul e a UE: "as perspectivas de negociação com a União Europeia dependerão

⁴⁹ Fonte: Departamento de Negociações Comerciais Extrarregionais (MRE/DNCE) e Araújo (2007).

basicamente do ritmo da ALCA, que por sua vez dependerá do resultado das eleições norte-americanas".

Com outros parceiros, não houve avanços significativos em direção a Ásia (exceto no limitado APT com a Índia, sem desgravação de produtos agrícolas substanciais), Oriente Médio (salvo no ALC com Israel e Palestina), África (com exceção do APT com a SACU, também limitado), Oceania (apesar das tentativas de avanço no diálogo com a Austrália e Nova Zelândia) e América do Norte (dado o reduzido avanço no diálogo exploratório com o Canadá).

Pelo lado intra-bloco, em que pesem retrocessos temporários, a integração comercial do Mercosul com os sócios da América Latina (compreendidos os países que compõem a ALADI), por meio de Acordos de Complementariedade Econômica (ACE), foi majoritariamente bem-sucedido e crescente com a maior parte dos países da região, o que demonstra que o vértice privilegiado da estratégia brasileira de autonomia por meio da integração rumo à América do Sul funcionou no lado comercial no período. Não só os compromissos de desgravação foram sendo alcançados e aprofundados, mas também houve um incremento do comércio em geral. Esse fato não se verifica, contudo, no que concerne aos parceiros extrarregionais. Para alguns autores e analistas de política comercial, esse quadro não se coaduna com as ambições geoeconômicas brasileiras atuais tampouco com o tamanho e a complexidade da economia brasileira (THORTENSEN, 2014). De outro lado, assiste-se ao prolongamento das negociações do Acordo Mercosul – União Europeia, que já completou dezoito anos desde o seu lançamento em 1999 (BARENHO, 2014).

Esse é um período de profundas transformações em termos de arranjos regionais e de abordagens simultâneas, que muitas vezes se dão num nível deveras contraditório na América do Sul, como aponta Mariano (2015). Assim, o campo de atuação do Mercosul confunde-se com outras estratégias simultâneas dos próprios membros, como a Unasul, a ALBA e outros arranjos, além de outras coalizões rumo ao Pacífico, a Aliança do Pacífico.

Um dos testes de realidade do funcionamento de arquiteturas negociadoras conjuntas, quer como União Aduaneira ou não, é a formação da lista de ofertas comuns de bens. Esse fato é ainda mais verdadeiro quando o acordo a ser celebrado somente pode ser do tipo ALC, como o com a UE, dado que, pelas regras da OMC, países/blocos que se autodeclararam desenvolvidos ou que no processo de ascensão negociaram nesse sentido (Rússia e China, por

exemplo) somente podem celebrar este tipo de acordo comercial, desgravando "parcela substancial do comércio bilateral". No caso da negociação Mercosul-UE, o patamar inicial das trocas ficou acordado que seriam por volta de 90% do comércio (BARRENHO, 2014).

Além disso, é matematicamente complexo, utilizando-se o sistema harmonizado (NCM 6 dígitos), montar inter-governamentalmente uma lista comum, sendo que a base produtiva de cada país do Mercosul é muito distinta e ao mesmo tempo, conserve na lista de sensibilidades bens industriais coerentes para a região como um todo. Mesmo assim, o Mercosul foi capaz de montar a sua lista e realizar a troca de ofertas, que ocorreu em 2004 e, logo após, a negociação foi interrompida, com farta troca de acusações de lado a lado, mas a evolução das conversações não parece ter sido prejudicada pelo fato de o Mercosul ter negociado em bloco, até porque essa sempre foi uma das exigências dos europeus.

Nesse período, notadamente até 2008, até pelo impasse nas negociações com a EU em 2006, os formuladores de política comercial do bloco, notadamente o Brasil, apostaram que não faria sentido o esforço bilateral se estava em curso um processo de modificação dos compromissos multilaterais do comércio advinda dos resultados da Rodada Doha da Organização Mundial do Comércio⁵⁰. Nesse ponto, o embaixador uruguaio afirmou a esta pesquisa: "Não foi uma boa ideia não ter prioridade em negociações bilaterais [fora do multilateral]. Para o Uruguai, deveria ter havido mais as duas coisas, porque, para acesso a mercados, já se sabia que a OMC não era o lugar adequado."

Mesmo depois da eclosão da crise financeira, o Brasil insistia na estratégia de Doha como uma das saídas para a crise⁵¹. Essa aposta multilateral pressupunha que ocorreria uma modificação geopolítica da economia internacional mais favorável ao Mercosul, que cumpriria um papel de atração da agenda econômica brasileira (HUGUENEY, 2014). Entretanto, essa aposta diplomática não se concretizou. Com a crise de 2008, que elevou ao pessimismo em relação ao livre comércio, e com o fracasso da Rodada de Doha, que frustrou a aposta na estratégia multilateral, foi necessário rever a estratégia de negociações extra-bloco.

⁵⁰ Declaração dada pelo Ministro Celso Amorim no Fórum Especial para que só o Multilateralismo traria vantagens a longo prazo, ao que foi contraditado pelo senador José Serra, que defendeu uma estratégia bilateral, disponível em

<http://www.valor.com.br/arquivo/592665/amorim-rebate-serra-sobre-papel-do-brasil-no-comercio-exterior>

⁵¹ Ver entrevista do Ministro Celso Amorim ao Valor Econômico em 10/11/2008, disponível em <http://www.valor.com.br/arquivo/600385/rodada-doha-e-melhor-arma-contra-recessao-diz-amorim>

Entretanto, a partir do adensamento da agenda negociadora do extra-bloco, começa a ficar cada vez mais claro um tema pouco explorado por analistas das negociações comerciais da região e que Araújo (2008, p. 143) pontua como central para a falta de avanço da agenda: como negociar agricultura como interesse ofensivo se a maior parte dos países têm esse tema como defensivo? Mesmo que se consiga algum ganho em agricultura, vale a pena o *trade off* de abrir mercados industriais sofisticados em nome de aumento marginal de exportação de bens agrícolas? Aqui reside o debate da segunda hipótese, agrícola, que será cada vez mais relevante na agenda após 2008, notadamente levando em consideração que cada os bens agrícolas sofrem estruturalmente de baixa elasticidade de demanda.

2.3 A DECISÃO 32/00 E AS NEGOCIAÇÕES EXTRA-BLOCO APÓS 2008.

Após 2008, em que pese haja um número considerável de diálogos em andamento, em distintas fases de desenvolvimento (ANEXO III), o número de acordos assinados, não necessariamente em vigor, é reduzido se comparado com a rede de acordos dos países do Mercosul e do Mercosul com os sócios da ALADI, que estão abarcados pelo art. 2o. da Decisão 32/00, quais sejam: o próprio acordo do Mercosul (ACE 18), Chile – Venezuela (ACE 23), Mercosul-Chile (ACE 35), Mercosul-Bolívia (ACE 36), Mercosul-Peru (ACE 58), Mercosul-Colombia-Ecuador-Venezuela (ACE 59); México-Uruguai (ACE 60), Bolívia-México (ACE 66); ACE 40 (Cuba – Venezuela), ACE 47 (Cuba – Bolívia), ACE 62 (Cuba – Mercosul); ACE 6 (Argentina – México), ACE 8 (México – Peru), el ACE 22 (Bolívia – Chile), ACE 53 (Brasil - México), ACE 63 (Uruguai - Venezuela); e ACE 64 (Paraguai-Venezuela); e os automotivos ACE 2 (Brasil e Uruguai), ACE 14 (Argentina e Brasil), ACE 55 (Mercosul -México) e ACE 57 (Argentina – Uruguai)⁵².

Se se segregara somente Acordos de Livre Comércio, resta apenas um acordo assinado nesta condição, o ALC Mercosul-Israel, em que pese vigente, ainda está pendente de implementação por causa da cláusula condicional imposta pelo Congresso Nacional do Brasil que condiciona a entrada em funcionamento operacional à exclusão dos produtos advindos dos territórios ocupados por Israel na Cisjordânia. Assim, em 2017, não há nenhum ALC em

⁵² Fonte: ALADI. Disponível em <http://www.aladi.org/sitioAladi/acuerdosInfoAcidosAP.html> acessado em 14/07/2017.

funcionamento operacional na vertente extrarregional⁵³. O ALC Mercosul-Israel entrou em vigor no Brasil, em abril de 2010, e para os demais sócios do Mercosul, em setembro de 2011. O Acordo abrange cerca de 95% do comércio entre as Partes, entretanto, conforme mandato do Congresso Nacional no ato de aprovação, para que o acordo se torne operacional, Israel deve garantir que estão excluídos os produtos exportados com origem dos territórios palestinos administrados pelo país após 1967. O acordo Mercosul-Palestina, assinado em 2011 foi enviado ao Congresso Nacional do Brasil, em maio de 2016, e encontra-se em fase de internalização pelos demais sócios do Mercosul. O ALC Mercosul-Egito já em vigor no nível internacional desde 01 de setembro de 2017, com o depósito da ratificação argentina em agosto de 2017. No Brasil, esse acordo ainda está pendente de Decreto presidencial.

Esses fatos e o fim das esperanças na aposta multilateral foram instrumentalizados por determinados segmentos da sociedade brasileira (THORTENSEN, 2016) e nos demais países do bloco (VAILLANT, 2011) no sentido de desacreditar o modelo de negociação conjunta do Mercosul, da Decisão 32/00, pelo baixo perfil dos resultados alcançados até agora. Retorna-se, assim, ao debate do início do século XXI, sobre a viabilidade de se manter os países unidos na vertente negociadora extra-bloco. Com o agravamento da crise argentina nos últimos anos do governo de Cristina Kirchner, começou-se a construir a imagem de que o país portenho, por meio da obrigação da 32/00, por meio do escudo do Mercosul, estaria dando um "abraço de afogado" nos demais membros do bloco⁵⁴.

Com o retorno das negociações com a UE, novo teste ocorreu no momento em que foi necessário construir a lista de ofertas do Mercosul a partir de 2013. Durante o período em que as negociações não ocorreram, a Argentina e o Brasil haviam reforçado suas estratégias de desenvolvimento industrial e, no limite, a lista de sensibilidades de ambos havia se alterado desde 2004. Assim, em momentos decisivos, parecia que a Decisão 32/00 iria ser desconsiderada⁵⁵ ou seria relativizada pela ideia de "um só acordo, com velocidades de

⁵³ Fonte: Departamento de Negociações Internacionais do MRE. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/695-acordos-extrarregionais-do-mercosul>.

⁵⁴ Ver exemplo do uso da expressão em entrevista do Ministro José Serra a Revista IstoÉ, em 10/06/2016, disponível em <http://www.joseserra.com.br/isto-e-dinheiro-vamos-buscar-resultados-concretos-e-rapidos/>.

⁵⁵ Ver declarações de Ministros brasileiros em entrevista ao Valor Econômico, em 11/06/2015, em que se admitia "deixar a Argentina para trás", disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/bbc/2015/06/11/cautela-argentina-em-acordo-com-ue-divide-governo-brasileiro.htm>

desgravação distintas"⁵⁶. Esse abandono ou *aggiornamento* da 32/00, contudo, não aconteceu e a nova troca de ofertas unificada ocorreu em 11/04/16. Mais uma vez, apesar das críticas existentes, a negociação em bloco não foi fraturada.

Cabe destacar, entretanto, que, com o aumento da agenda, tanto em termos de aprofundamento do diálogo quanto com a inclusão de novos diálogos (Tunísia, Líbano, EFTA e Rússia), começa a ocorrer por parte dos negociadores restrições de natureza operacional, técnica e financeira. Com exceção do Brasil, que possui na chancelaria uma equipe especializada para o tema das negociações extra-bloco, os demais países têm equipes únicas para todos os temas conexos (bilaterais e multilaterais). Assim, um dos limites do modelo da Decisão 32/00 não está na negociação conjunta em si, mas na mobilização de recursos financeiros e humanos de cada um dos governos a todo o tempo. Nesse sentido, Araújo (2008, p. 247) sugere a criação de "Comissão Negociadora" permanente do Mercosul em coordenação com as burocracias nacionais, em linha com o que praticam os europeus sem suas negociações. Em que pese mais eficiente do ponto de vista dos recursos, a proposta coloca de volta o tema da supranacionalidade como defendido por Furlan (2010), mas encontra resistência na cultura política de integração do bloco.

Como apontou o emb. Carlos Amorim, na entrevista para esta pesquisa, a Decisão 32/00 deixa de ser um tema em debate em todos os momentos em que há convergência dos países em face das negociações. Não sendo em si nem um empecilho nem um propulsor de acordos. Neste momento, em que há uma convergência político-ideológica entre os dois maiores sócios, por exemplo, a polêmica em torno da 32/00 dissipou-se no debate político e nos meios de imprensa.

Essa é mais uma evidência da baixa interferência da existência da 32/00 para o avanço ou estagnação da agenda de negociações. Dado que a Decisão é uma decisão política substituível por outra, e se não foi substituída até agora é porque não foi necessário politicamente fazê-lo, pois continua fazendo sentido para a política comercial do bloco negociar em conjunto. Do contrário, não há nada politicamente que impeça os países de tomar outro caminho negociador.

⁵⁶ Declaração do chanceler do Uruguai, Rodolfo Nin Novia, que o acordo do Mercosul com a União Europeia (UE) poderia ser assinado "com distintas velocidades", perante a relutância mostrada pela Argentina em aceitar alguns pontos do convênio, disponível em <http://exame.abril.com.br/economia/uruguai-acordo-do-mercosul-com-a-ue-pode-ter-distintas-velocidades>

Considerando que esta pesquisa afastou a hipótese central da 32/00 como sendo a condicionante determinante para a variável dependente, os acordos comerciais do Mercosul, e à luz dos achados qualitativos deste capítulo, foi necessário testar a outra hipótese que apareceu em documentos e falas dos entrevistados: o tema agrícola. Nesse sentido, o esforço de teste dessa hipótese demanda um esforço de natureza quantitativa, dado que não são somente os países do bloco que podem sofrer com a resistência a esse tema em acordos comerciais. É preciso, portanto, isolar a variável agrícola e testar a correlação entre sucesso de negociação, entendido como ALC em vigor e depositado na OMC, e a ofensividade e defensividade. Esse esforço analítico foi feito no Capítulo 3.

CAPÍTULO 3. OUTRAS CONDICIONANTES EM NEGOCIAÇÕES DE ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO

Neste capítulo, buscar-se-á analisar as negociações extrarregionais do Mercosul entre 2008-2014, cuja literatura de Araújo cobriu até o período anterior a 2008. No mesmo sentido, buscar-se-á, por meio de um estudo quantitativo-qualitativo, testar outros padrões de comportamento dos ALCs depositados na OMC, notadamente, a questão agrícola. Contraditoriamente, conquanto não haja muitos estudos dedicados às negociações entre 2008 e 2014, foi nesse período em que se intensificou o debate na imprensa e nos meios políticos acerca do lugar do Mercosul na política comercial dos países e como o bloco estaria funcionando como um “abraço de afogado” nas pretensões comerciais do Brasil.

Como já apontado, não só o tema ganhou as páginas da imprensa, mas também os meios políticos. Essa questão reverberou tanto nos congressos nacionais e na formulação de plataformas políticas, como a “Agenda Brasil”, também já mencionada. Esse fato não se explica tão somente pelos efeitos endógenos de polarização política e ideológica vivenciada no Brasil, mas, pela percepção de atores nacionais de que as apostas nas negociações multilaterais e com o “Sul Global” não produziram os resultados esperados. A crise financeira de 2008, com a abrupta dos preços das commodities exportadas pelo bloco nos anos seguintes, como já abordado anteriormente, produziram um efeito adicional de percepção de que carecia ao Mercosul uma estratégia mais contundente em termos comerciais.

De um lado, as consequências sistêmicas da crise mundial acentuaram a sensação de perda de autonomia dentro do Mercosul e dentro do Brasil. Em editorial de O Globo⁵⁷ vocaliza-se o que, nos anos 2010, ficou conhecido como “camisa de força” do bloco, um freio as necessidades de inserção mundial do Brasil, como se o país fosse um “Prometeu acorrentado”⁵⁸.

De outro, a Rodada de Doha praticamente se inviabilizou no ano de 2008, tornando o objetivo de política externa de inserção autônoma pela via multilateral, presente em todo o período anterior como central para a política comercial brasileira, uma quimera, um desejo

⁵⁷ Editorial do Globo de 22/05/2013, disponível em: <http://oglobo.globo.com/opiniaio/brasil-imobilizado-pela-crise-do-mercosul-8457253>, acessado em 08/10/2016

⁵⁸ Prometeu acorrentado é uma tragédia grega parte da trilogia Prometeu acorrentado, Prometeu libertado e Prometeu portador do fogo. É um mito grego, cujo significado está relacionado com a dimensão humana e a criação das expressões culturais.

mal correspondido, um *wishful-thinking* sem bases pragmáticas (HUGUENEY, 2014) naquele momento da história do comércio mundial.

Ao mesmo tempo, em que pese não tenha havido um aprofundamento das regras e instituições do bloco, houve, em direção oposta, uma ampliação do número de sócios sem novos avanços substanciais no processo de integração econômica (TULLO; RAMANZINI, 2014). Esse é um período de profundas transformações em termos de arranjos regionais e abordagens simultâneas, que muitas vezes se dá num nível deveras contraditório na América do Sul, como destaca Mariano (2015).

Esse quadro de contradições conviveu, no tabuleiro regional e internacional, com o surgimento da Aliança do Pacífico, o desenvolvimento dos chamados "mega-acordos" plurilaterais, gestando uma nova geração de acordos mais inclinados a regras e menos em tarifas, no que desaguou em alternativas plurilaterais em resposta a paralisia da arena multilateral: TPP, TTIP e RCEP. Além de outras coalizões rumo ao Pacífico, a Aliança do Pacífico como a mais representativa neste quadro sul americano. Esse movimento dos países do Pacífico, em particular, coloca ainda mais peso crítico no debate acerca da efetividade do Mercosul, em uma antítese de dinamismos, fazendo da América Latina uma região dividida em "dois ritmos"⁵⁹.

Essa dissonância de objetivos criou ruídos no Brasil, os quais afetaram a relação com os vizinhos, por meio de discursos públicos anti-Mercosul, como a chamada Agenda Brasil publicada em 2015 por um conjunto de senadores brasileiros, que defenderam abertamente *“acabar com a união aduaneira do Mercosul, a fim de possibilitar que o Brasil possa firmar acordos bilaterais ou multilaterais sem necessariamente depender do apoio dos demais membros do Mercosul”*.

Assim, a legitimidade política do Mercosul derivada dos meios políticos nacionais como um mecanismo de concertação para inserção autônoma na ordem econômica internacional, ao menos entre as elites nacionais brasileiras, já não contava com a mesma legitimidade de antes. Ao contrário, o bloco voltou a ser entendido nos meios de poder como uma espécie de “abrazo porteño”, expressão usada já em 1997 pelo então senador José Serra, com o sentido figurado de que o Mercosul seria um “abraço de afogado” na estratégia

⁵⁹ Disponível em

https://brasil.elpais.com/brasil/2014/06/13/economia/1402670723_367113.html, acessado em 20/07/17.

brasileira de inserção no comércio internacional, notadamente, quando estão em jogo os acordos de livre comércio e de preferências tarifárias.

No momento após a dupla crise (financeira e multilateral da OMC), a agenda negociadora do Mercosul foi redirecionada para a vertente bilateral e inter-regional, haja vista o aumento considerável de alguns poucos diálogos e negociações para uma agenda de mais de uma dezena de parceiros em diferentes estágios de evolução, entre retomadas, como foi o caso da União Europeia, o fechamento de negociações já em andamento, como Israel e SACU, além de abertura de novas frentes, como foi o caso de Índia e EFTA.

Nesse momento, impulsionado por distintas concepções de abertura comercial entre as elites dos dois maiores sócios, Brasil e Argentina (JUNQUEIRA, 2016; SARAIVA; BRICEÑO, 2009), o debate central acerca da estratégia negociadora do Mercosul e dos países já não era mais o tipo de acordo a ser buscado em si, mas, sim, a necessidade de manter a prática de negociações conjuntas da Decisão 32/00. Questionava-se, assim, se fazia sentido pragmático manter a obrigação de negociar conjuntamente no plano extrarregional. É neste ponto em que se experimenta um *de já vu* dos discursos de Domingos Cavallo⁶⁰, só que agora do lado oriental do Rio Paraná. No Brasil, em especial e ironicamente, dado que essa é uma reversão da posição tradicional sobre negociações extrarregionais, fomentou-se nos meios de imprensa e nos meios políticos uma verdadeira batalha de “mentes e corações” em torno do Mercosul, agora não mais visto como União Aduaneira, mas, sim como bloco negociador incapaz de produzir resultados satisfatórios.

Tanto na Argentina (STOLA, 2015) como no Brasil (SIMÃO, 2014) e no Uruguai⁶¹, as disputas eleitorais tiveram o Mercosul como um dos temas centrais no debate político nacional. No Brasil, esse fato, como constata Simão, é algo sem precedentes e com forte polarização entre a manutenção do bloco ou a dissolução, por exemplo, do compromisso de negociação em conjunto. Na Argentina, entretanto, como assevera Stola, tratava-se mais de uma agenda de aprofundamento do bloco do que do seu abandono. As consequências práticas da Decisão 32/00 foram sentidas no processo de negociações com a União Europeia, por razões de ordem interna na Argentina (BARENHO, 2014), por exemplo. No Brasil,

⁶⁰ Disponível em <http://www.laprensa.com.ar/277058-Cavallo-no-descarta-negociar-directamente-con-Washington.note.aspx>, acessado em 16/09/2017

⁶¹ Nota de setores da coalização de esquerda Uruguai Frente Ampla especificamente sobre o tema da Decisão 32/00 <https://ladiaria.com.uy/articulo/2016/5/interpretaciones>, acessado em 16/09/2017.

ironicamente, em que pese aquela Decisão tenha sido uma iniciativa do Brasil, obrigando o Mercosul a negociar sempre em bloco (VAZ, 2002), afastando atitudes voluntaristas de cada sócio, foi atacada por vários lados, empresariais⁶² e político-diplomáticos⁶³ no sentido oposto. Uma espécie de vacina contra a estratégia clássica de “dividir para conquistar” tão comum nos meios diplomáticos.

Nesse ponto, destaca-se, o que foi confirmada pelo negociador brasileiro, de que o impulso negociador no período deve ser, em grande medida, atribuído ao empenho diplomático da Presidente Dilma Rousseff, que pessoalmente colocou esforço e capital político para a agenda tivesse impulso, ao passo que do lado argentino, mantinha-se reticência com as negociações. A Presidente se esforçou pessoalmente, segundo o entrevistado, para colocar na agenda negociadora um verdadeiro tabu no bloco, a China. Tanto para setores privados, quanto para governos da região, como o Paraguai, iniciar um diálogo com a República Popular da China foi um exercício de diplomacia do tipo presidencial da Presidente Dilma.

Foi nesse período que a agenda negociadora do Mercosul se ampliou em número e densidade de diálogos (ANEXO III), estabilizando no final do período em um patamar estável até este momento. Até 2008, como atesta a literatura de Araújo (2008, p. 273), os diálogos existentes ainda estavam em um patamar embrionário ou haviam sido suspensos ou encerrados, como foi o caso da suspensão das negociações com a União Europeia em 2006 e retomadas no período Dilma, sob patrocínio da Argentina quando estava na presidência pró-tempore do Mercosul em 2010, e da ALCA, cujas negociações foram encerradas em 2004. É fato inconteste, portanto, que foi nesse período que a agenda negociadora do bloco aumentou sobremaneira (Anexo III), mesmo que não se registrem avanços significativos, se considerados como dados de sucesso os acordos firmados.

É nesse período também que ocorre uma ampliação das assimetrias econômicas entre os sócios do Mercosul, ampliando consideravelmente a distância entre os países, sendo o Mercosul considerado “pequeno demais” para as ambições econômicas do país, como atesta a

⁶² Matéria institucional "CNI Indústria propõe 25 medidas para revitalizar agenda econômica do Mercosul", disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2017/05/industria-propoe-25-medidas-para-revitalizar-agenda-economica-do-mercosul/>, acessado em 10/06/17.

⁶³ Matéria "Brasil quer que Mercosul permita acordos comerciais em separado", disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/brasil-quer-que-mercosul-permita-acordos-comerciais-em-separado-19952881>, acessado em 10/06/17.

fala do Secretário Executivo do Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior, em 2015, para quem o Brasil “precisa ser menos dependente do Mercosul”⁶⁴. Houve um descolamento estrutural do Brasil em relação aos sócios em termos produtivos nos anos 2010, mas que já vinha ocorrendo entre os anos 2000 e 2008, e cujo aprofundamento expôs de maneira mais evidente as assimetrias e percepções políticas em relação ao bloco.

É nesse quadro geral da Economia Política Internacional que insere a atual agenda negociadora do Mercosul, como representado nas Figuras 1, com um mapa a agenda negociadora do bloco por tipo de estágio, e na figura 2, com os marcos temporais principais. Da leitura das duas figuras, é possível perceber que o esforço diplomático do bloco em termos de negociações comerciais não é trivial tampouco irrelevante. São numerosos parceiros e iniciativas de diálogo que, se ainda não produziram efeitos práticos, representam esforços substanciais na busca por novas parcerias. Não se pode dizer, assim, que ao Mercosul carece proatividade em buscar negociações, mas, aparentemente, há um compasso de espera de todos os parceiros para agir após o fim da *negociação estruturante* com a União Europeia.

Nesse meio tempo em que os diálogos amadureceram, assim como ocorreu nas negociações da ALCA, novas capacidades e sínteses documentais, em matérias não tarifárias, estão sendo formatadas, como afirmou a entrevistada da Divisão de Negociações Comerciais com a Europa e a América do Norte. Haveria nesse momento, uma certa “vantagem do atraso”⁶⁵ da agenda, porque o Brasil e os demais membros do bloco estão mais preparados para o tema, inclusive por terem mantido praticamente as mesmas equipes de negociação desde os anos 2000, conforme relato da entrevistada.

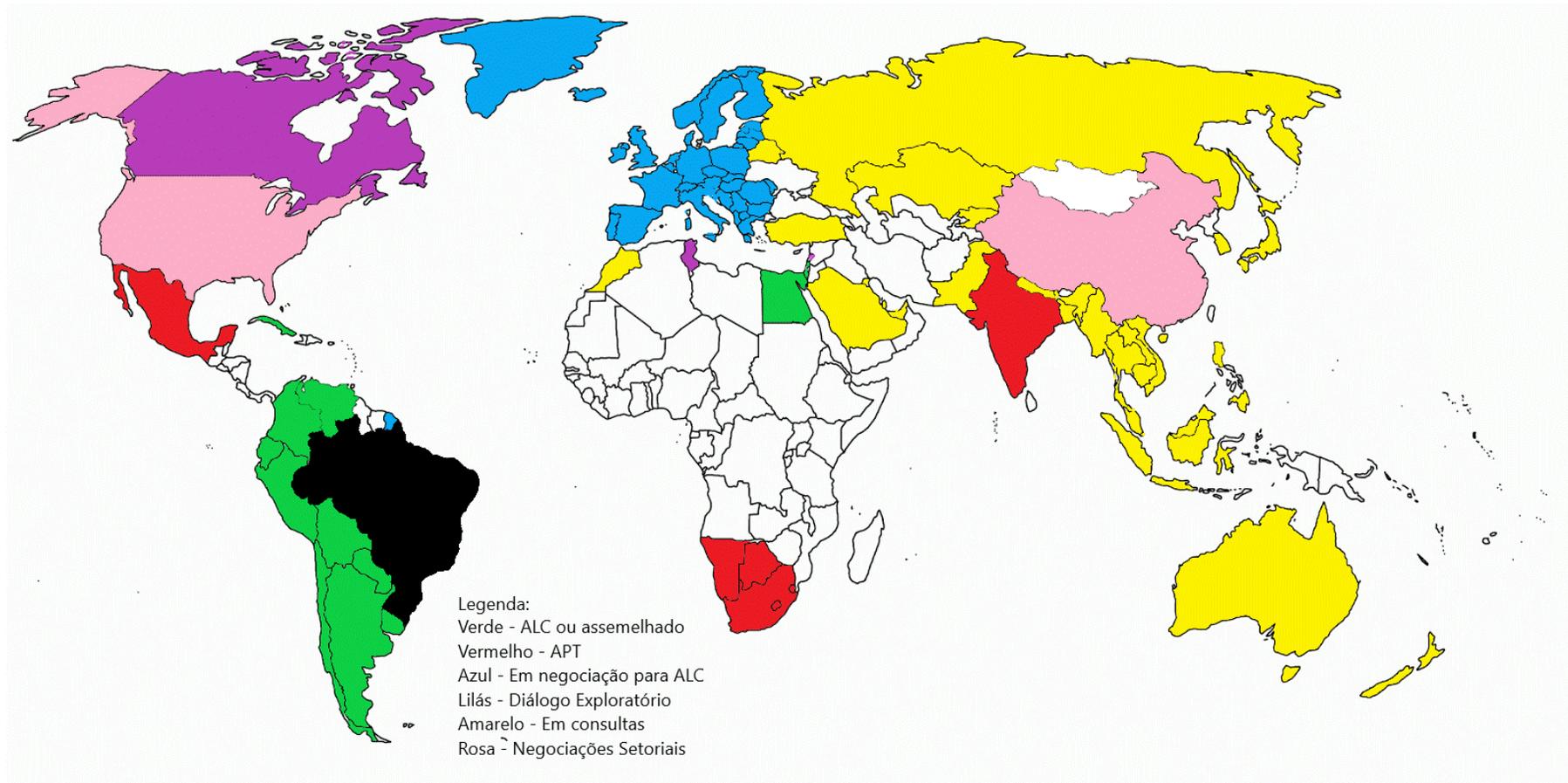
Diferentemente do que ocorre no Direito Processual, a experiência diplomática parte da premissa básica: “nenhum acordo é melhor do que um mau acordo”⁶⁶. Não é, assim, de todo negativo, o “atraso” das negociações, na medida em que dar um passo decisivo estando despreparado pode ser mais prejudicial do que a cautela da espera pelo momento em que se angariaram as condições adequadas.

⁶⁴ Disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/brasil-precisa-ser-menos-dependente-do-mercosul-diz-mdic,1676862>, acessado em 16/09/2017.

⁶⁵ Expressão de Alexander Gerschenkron (1904-1978) no livro: *O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica e Outros Ensaíos*.

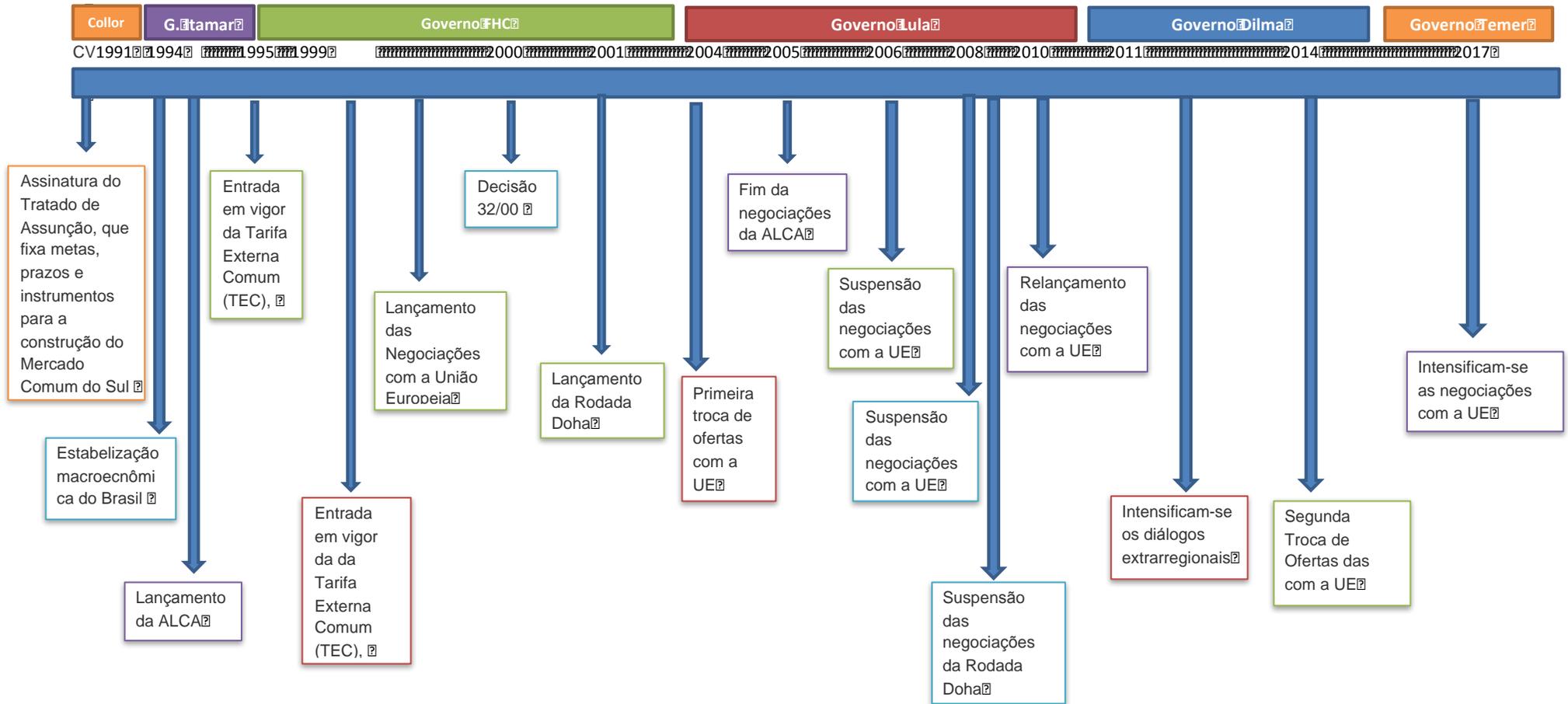
⁶⁶ A expressão de uso comum em inglês é “No Agreement is better than a bad agreement” ou “A bad agreement is worse than no agreement”.

Figura 1 – Mapa dos Acordos e Negociações Comerciais do Mercosul – Set/2017



Fonte: Elaboração própria, com dados do MRE.

Figura 2 - Linha do tempo do Mercosul – Marcos temporais com impacto na estratégia negociadora



Fonte: Elaboração própria, com dados do MRE

São marcantes as diferenças de detalhamento de informações constantes nos mapas da figura 1 e da figura 3, sobre os acordos e negociações na literatura. O mapa publicado no Atlas de Política Externa (2014, p. 106), até este momento uma das poucas representações geográficas dos Acordos Comerciais do Mercosul, mostra um número limitado de informações e com certas imprecisões. Na figura 3, tem-se a impressão, por exemplo, de que o acordo do Mercosul com o Chile, por exemplo, que cobre quase a totalidade das linhas tarifárias, tem o mesmo perfil do Acordo do Brasil-México, de cobertura restrita do tipo APT, além de colocar o Egito e a SACU no mesmo espectro, o que não é verdade dado que o primeiro é um ALC e o segundo um APT e não um ACE.

Figura 3 - Acordos Comerciais - Países com Acordo com o Brasil, em 2014



3.1 A ARMADILHA AGRÍCOLA E O EFEITO DECALAGEM⁶⁷ (CLIFF EFFECT)

O tema agrícola não estava nominado inicialmente no projeto de pesquisa como uma das variáveis independentes que pudessem explicar o baixo desenvolvimento das negociações extrarregionais do Mercosul. À luz das observações primárias, dentro das hipóteses inicialmente desenhadas, havia uma menção indireta, no que se refere a influência possível de variáveis estruturais das economias do bloco. Essa hipótese foi abandonada inicialmente porque traria dificuldades muito superiores à capacidade de análise de uma dissertação de mestrado.

Entretanto, durante o processo de pesquisa, fontes primárias dos documentos secretos enviados entre os postos do Brasil no exterior e a Secretaria de Estado em Brasília, como apontado no capítulo 2, descartaram as hipóteses de que a Decisão 32/00 ou a negociação em conjunto teriam sido a causa do baixo avanço, contrariamente ao que apregoavam diversas vozes no mundo político e na imprensa. Começaram a aparecer alguns documentos que despertaram novamente para o tema estrutural, notadamente, o agrícola, cujas preocupações aparecem desde a década de 1990 nos documentos, como sendo uma condicionante estrutural das negociações. Um documento em específico despertou esse olhar de que seria necessário testar essa outra hipótese neste capítulo.

Em telegrama da Embaixada do Brasil na Cidade do México, no mesmo Despacho Telegrama secreto 873 já citado no capítulo 2, de 07/11/2000, no qual é feito um relato das conversas entre os presidentes FHC e De la Rúa, em Madri, no dia 26/10/2000, fica claro como, de um lado, a Argentina buscava posicionar-se em "raia própria" nas negociações já em andamento, na incipiente negociação entre o Mercosul e a União Europeia, e de outro, Buenos Aires buscava ditar a agenda, propondo um diálogo mais agressivo com a China, o que aos olhos de hoje parece um contrassenso. A Argentina tinha clareza, contudo, dos limites impostos por uma pauta negociadora baseada em bens agrícolas com a UE. Reagindo a essa provocação, FHC reafirmou esse posicionamento que, apesar da dificuldade, **era preciso insistir no tema agrícola em função dos efeitos da PAC em terceiros mercados, mas concordou que "o México só conseguiu concluir a sua negociação com a União Europeia porque não depende de negociações agrícolas para o mercado europeu" (grifo nosso).**

⁶⁷ Efeito decalagem é entendido nos processos de negociação comercial como o poder diferencial de influência setorial na agenda face à perda de vitalidade do setor secundário *vis-à-vis* o ganho de relevância do setor primário.

Esse telegrama revela o traço mais estruturante do que denominaremos de *armadilha*⁶⁸ agrícola: uma situação simultânea, paradoxal e/ou contraditória em que um país/bloco, de um lado, desenvolveu altas capacidades produtivas no campo, tornando-se um relevante ator no tema agrícola em nível mundial, ao mesmo tempo em o setor agrícola interno aglutina suas forças para se tornar um ator político com poder de veto de políticas públicas que não promovam seus interesses, nos moldes que Tsebelis (2009, p. 345) estudou o caso do setor agrícola europeu, e, de outro, esse mesmo país/bloco sofre uma resistência sistêmica dos demais parceiros comerciais para fazer concessões agrícolas substanciais no seus mercados por meio de acordos em geral, seja em função dos interesses domésticos rurais, seja por questões culturais, seja por temores de segurança alimentar, seja em função dos interesses econômicos propriamente ditos.

Nas últimas décadas, o fato é que os países do Mercosul, vistos em conjunto e o Brasil e a Argentina em separado, se transformaram potências agrícolas exportadoras capazes de influenciar a oferta desses bens no mercado internacional (ANEXO III). Assim, ofensivamente, a não ser que haja uma convergência política maior de outra ordem que não a econômica, não há como suprimir os interesses agrícolas dos países do Mercosul em acordos de livre comércio, sob pena de os setores agrícolas do Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, coordenadamente ou em separado, organizados que estão nos parlamentos nacionais⁶⁹, usarem seu poder de veto, provavelmente buscando apoio popular tal qual ocorrido nas negociações da ALCA (SILVA, 2013). Essa ameaça foi vocalizada diversas vezes pelos representantes do setor no Brasil e na Argentina, como se verá no decorrer do texto.

A contundência do presidente da CNA, em editorial reproduzido nos meios de imprensa⁷⁰ intitulado "É preciso negociar mais", mostra como o setor, diante da sua relevância econômica no país, está atento ao comportamento dos negociadores brasileiros porque tem em mente todas as condicionantes que sempre envolveram um processo de negociação, quando o

⁶⁸ Armadilha aqui foi utilizada tal qual na literatura econômica, não como um destino determinístico ou maldição imposta pela sorte (como é exemplo a ideia de *oil curse*), mas como uma situação construída historicamente, mas de difícil solução, dadas as contradições inerentes do processo que conduziram àquela situação de impasse. Outros exemplos do uso do conceito na literatura econômica: *armadilha de renda média*, *armadilha da liquidez* etc.

⁶⁹ No Brasil, os últimos números mostram que a bancada ruralista ou oficialmente chamada de Frente Parlamentar da Agropecuária tem pelo menos 254 congressistas, sendo 230 deputados e 24 senadores, fonte: <http://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=53476>, acessado em 16/10/2017.

⁷⁰ Disponível na íntegra em <https://www.comexdobrasil.com/e-preciso-negociar-mais/>, acessado em 16/10/2017.

tema agrícola está de alguma maneira envolvido, inclusive o *efeito decalagem* da economia brasileira em negociações internacionais. Assim afirma o Presidente da CNA: "Historicamente, negociadores e representantes do Brasil no exterior não proporcionam a devida e conquistada relevância às exportações agrícolas". No mesmo sentido, ao final, envia um recado claro de cobrança dos seus interesses em tom de quem tem capacidade política de mobilização de interesses: "Por esse motivo, consideramos **uma obrigação cobrar** maior compromisso **dos negociadores brasileiros** com a inserção dos temas de **interesse da agricultura e da pecuária brasileiras** entre as **prioridades** do comércio exterior do País." (grifo nosso)

No mesmo documento, a CNA, como instituição, revela as condicionantes do lado defensivo que estão em jogo nas negociações com o México, confirmadas na entrevista com a CNI como fator de falta de avanço, o pesado lobby agrícola da *tradings* mexicanas para que não haja um ALC entre o Brasil e o México, tal qual previsto na Decisão 32/00, assim como com a UE, dado o antagonismo do organizado e forte lobby europeu (TSEBELIS, 2009). Esse documento demonstra, claramente, que os elementos constantes no conceito de *armadilha agrícola* para efeito de negociações agrícolas são percebidos pelo setor privado como uma conta político-econômica de difícil solução.

O setor agrícola no Mercosul não é, portanto, mais um dos grupos de interesse dispersos, pois passaram a ser uma força política em si no Brasil e nos demais países. As multinacionais do setor de suplementos e sementes capturam esse fenômeno de transnacionalização da agricultura extensiva, no que a empresa Syngenta denominou de a "A República da Soja"⁷¹ (Figura 5), uma "fronteira" desenhada por atores privados a partir do mundo da produção agrícola em escala, que se estende do oeste do Mato Grosso ao sul do Rio Grande do Sul no Brasil, passando pelo leste da Bolívia, Paraguai, Argentina e norte do Uruguai. Mesmo que pareça alegórica a imagem de uma fronteira privada, essa é uma demonstração de força narrativa para além das fronteiras nacionais formais, constituindo-se uma extensão de tipo transnacional, associada ao capital internacional e as correntes de comércio numa lógica de território da produção como a descrita por David Harvey, dentro do espaço geográfico do Mercosul. Mesmo que essa força política da "soja" não esteja tão bem

⁷¹ Ver mais detalhes em https://elpais.com/diario/2010/04/04/domingo/1270353154_850215.html e <https://www.grain.org/es/article/entries/4739-la-republica-unida-de-la-soja-recargada> acessados em 30/08/17.

institucionalizada tal como a Copa-Cogeca⁷² europeia, a Federação das Associações Rurais do Mercosul (Farm) formalizou, no dia 03/09/2004, a criação do Fórum Mercosul dos Produtores de Soja⁷³. Esse passo do setor privado, em torno do escopo do Mercosul, mostra como a aproximação do setor com o tema das negociações é cada vez maior na vertente ofensiva.

Figura 5 - Peça Publicitária da Syngenta em 2003

A mudança do patamar de tratamento da economia brasileira nos Sistemas Gerais de Preferência europeu e americano é reforçada pela percepção, ou narrativa criada, de que a agricultura brasileira é desenvolvida e assim o país não pode ser mais tratado como um país em desenvolvimento em termos comerciais, dado que já seria um país de renda média superior e a sua capacidade de exportação ser capaz de atrapalhar o acesso de outros países mais pobres ao mercado europeu⁷⁴. O fim dos benefícios no SGP europeu em 2014 marca esse momento de virada da maneira como a UE lida com o país, o que influencia diretamente as negociações

⁷² Coalizão privada que representa os interesses agrícolas europeus. Para melhores detalhes ver <http://www.copa-cogeca.be/Menu.aspx>, acessado em 18/09/2017.

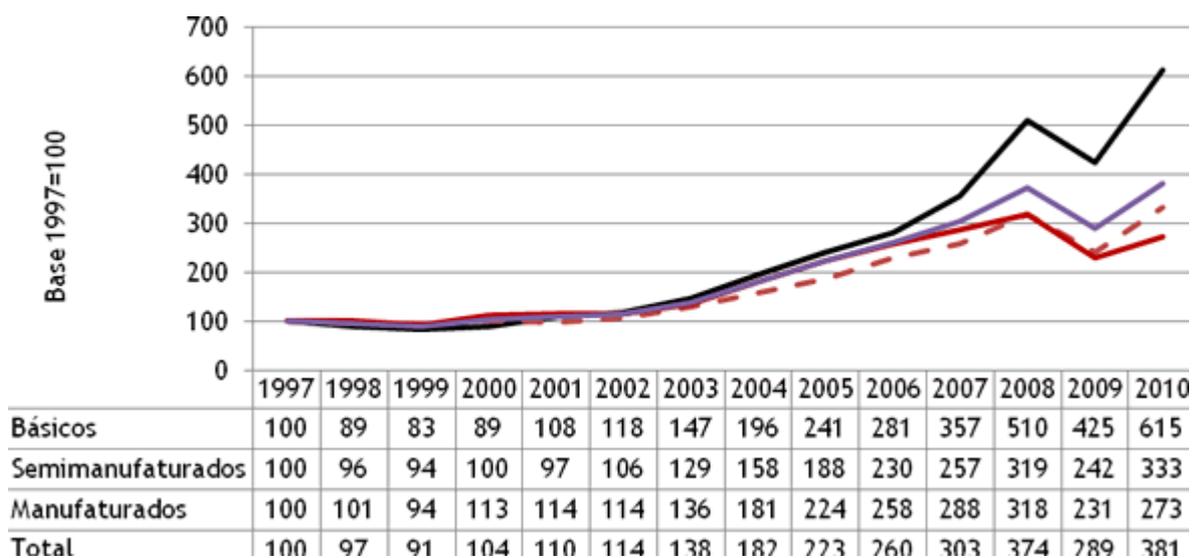
⁷³ Matéria publicada na imprensa disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/negocios/soja-produtores-formalizam-associacao-do-mercosul.20040903p633>, acessado em 18/09/2017.

⁷⁴ “A key point is that even marginal drops in exports by the more advanced, bigger economies, can potentially provide significant opportunities for the poorest, whose exports are very small in comparison. To give an idea of the order or magnitude, a drop of 1% in, say, Brazilian exports, is equivalent to more than 16 times Burkina Faso's total exports to the EU.” Disponível em http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/august/tradoc_153732.pdf, acessado em 18/09/2017.

do Acordo com aquele bloco para o setor agrícola, agora sem as mesmas margens de preferência anteriores. Esse fato também corrobora a estratégia de desmobilizar o G-20 agrícola, como será analisado mais adiante.

Pari Passu a esse quadro de aumento da importância relativa dos bens primários na economia brasileira e de aumento da presença desse poder nos círculos econômicos, houve uma redução substancial da Indústria no PIB e nas exportações. Esse quadro de distanciamento entre os setores produtores de bens NAMA, bens industriais, e bens agrícolas promove um efeito do mesmo modo negativo no processo negociador na medida em que as perdas sofridas em certos setores industriais não só não seriam compensadas por outros setores ganhadores em razão da perda de competitividade, mas também os ganhos serão limitados no setor agrícola, a contar com a história das negociações.

Gráfico 3 - Evolução dos Índices de Valores das Exportações Totais, Segundo a Agregação de Valor, Brasil, 1997-2010.



Fonte: Instituto de Economia Agrícola (IEA) a partir de dados básicos da SECEX/MDIC.

O Gráfico 3 ilustra o *efeito decalagem* entre o setor industrial e agrícola nas exportações, que se não prejudica, certamente, não é um mecanismo que impulse acordos de livre comércio mais equânimes em termos de ganhos relativos. Um sintoma dessa *decalagem* foi a mudança de posição dos grupos de interesse. Até pelo menos as negociações da ALCA, o setor industrial dava o tom da economia internacional brasileira, hoje é o setor

agrário que dita esse humor no setor privado, o que foi acompanhado pela mudança do posicionamento clássico mais protecionista da CNI para um posicionamento mais alinhado como setor agrícola pró livre comércio. Em que pese ainda não haja elementos conclusivos acerca do tamanho do *efeito decalagem*, a entrevistada da CN reconheceu que esse descolamento é um dos fatores que interferem negativamente em um processo negociador amplo, como os ALCs.

Tomando a *negociação estruturante* como ponto de partida, percebe-se esse efeito paradoxal acontecendo no nível do discurso. Na sabatina do emb. Everton Vargas ao Senado Federal brasileiro, que o aprovou como representante do Brasil junto à União Europeia, após ser indagado por membros da chamada "bancada ruralista" sobre as condições aceitáveis no acordo com a UE, afirmou: "A União Europeia precisa melhorar proposta agrícola para obter acordo com Mercosul"⁷⁵.

Essa afirmação se entrelaça com diversas outras e condiciona a atitude dos negociadores na medida da força e capacidade de veto que esses meios políticos têm dentro dos parlamentos dos membros do Mercosul. No mesmo sentido, na mesma audiência, uma das representantes mais vocais dos temas internacionais da bancada ruralista, a senadora Kátia Abreu (PMDB-TO), foi taxativa na defesa dos interesses ofensivos que estão em jogo para o setor agrícola: "todos são a favor de liberalizar as trocas comerciais, desde que não afetem as áreas onde atuam"⁷⁶.

Welber Barral, ex-secretário executivo do MDIC e ex-secretário do comércio Exterior do mesmo Ministério, em artigo no jornal El País de 15/06/2015⁷⁷, intitulado "A falta de acordos comerciais do Brasil não é culpa do Mercosul", cujo subtítulo é "A competitividade da agricultura dos países da região é uma ameaça, pois em todo o mundo é o setor agrícola o mais protegido por tarifas altíssimas e barreiras sanitárias", corrobora analiticamente o que este trabalho mostrou por outros caminhos qualitativos e quantitativos. Não se pode culpabilizar a institucionalidade do bloco, tomando a 32/00 como "espantalho", mas é preciso

⁷⁵ Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/11/uniao-europeia-precisa-melhorar-proposta-agricola-para-obter-acordo-com-mercosul-diz-diplomata>, acessado em 18/06/17.

⁷⁶ Fala endereçada ao embaixador Vieira Vargas durante sua sabatina no Senado Federal para assumir o posto de representante do Brasil junto à União Europeia em 11/08/16. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/11/uniao-europeia-precisa-melhorar-proposta-agricola-para-obter-acordo-com-mercosul-diz-diplomata>, acessado em 18/09/2017

⁷⁷ Matéria disponível em https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/16/opinion/1434482736_253783.html, acessado em 15/10/2017.

tomar em mente de que o setor agrícola representa um desafio estrutural em matéria de negociações comerciais.

Segundo o ex-secretário, as dificuldades das negociações são decorrentes da natureza desse tipo de compromisso internacional, que demanda tempo e esforço diplomático em qualquer circunstância, mas, principalmente, segundo a sua escala de variáveis, que condicionam o processo negociador mercosulino, em razão das dificuldades estruturais de negociar com agricultura na mesa, reforçando a existência de uma *armadilha agrícola* nas negociações de ALCs e o efeito de redução das pretensões se quiser fazer acordos, o que pode se tornar do mesmo modo um empecilho dentro da *constituency* doméstica brasileira. Assim, afirma:

Em quarto, e provavelmente o mais importante: **o grande empecilho para o Mercosul firmar acordos de livre comércio** não é a eventual antipatia entre suas presidentas e, sim, **a competitividade de sua agricultura**. Em todo o mundo, é o setor agrícola o mais protegido por tarifas altíssimas e barreiras sanitárias. Apesar da reduzida densidade de agricultores nos países desenvolvidos, **são em geral os mais politicamente articulados. No setor agrícola, nunca tão poucos atrapalharam as negociações de tantos**. E os países do Mercosul são extremamente competitivos nesse ramo, constituindo uma ameaça visível para os rincões subsidiados em todo o mundo. **Em qualquer negociação de acordo comercial, o Mercosul terá de mirar concessões parciais, e ser realista em suas demandas de abertura de mercados no setor agrícola.**(grifo nosso)

Do lado europeu os discursos não são menos enfáticos. Em uma entrevista, o secretário-geral da Copa-Cogeca, Pekka Pesonen, lamentou que a Comissão tenha avançado na troca de ofertas com o Mercosul em 2016, "apesar das advertências de 20 ministros da UE", e completou: "Estou extremamente decepcionado que a oferta continue incluindo produtos agrícolas sensíveis", (...), pois, "Segundo os estudos citados pela Copa-Cogeca, a UE poderá perder até € 7 bilhões em caso de um acordo com o Mercosul, "que já é um grande exportador de matérias-primas agrícolas".

Em novembro de 2017, em que pese todo o avanço nas diversas modalidades da *negociação estruturante*, com a anunciada conclusão para dezembro de 2017, o tema que ainda atrasa ou condiciona a pauta, ao menos pelo lado ofensivo do Mercosul, são as resistências da União Europeia em fazer concessões em carnes e etanol⁷⁸, o que também foi

⁷⁸ Fonte: bilaterals.org, disponível em <http://bilaterals.org/?brazil-tells-the-eu-it-won-t-move&lang=en>; Associação Brasileira do Agronegócio, disponível em http://www.abag.com.br/sala_imprensa/interna/abag-ue-exclui-etanol-e-carne-de-oferta-de-acordo-com-mercosul, acessados em 12/09/17.

confirmado nas entrevistas. Em toda a negociação, ao menos até agora, o apetite agrícola do Mercosul, moderado ou ambicioso, não encontrou boa vontade no lado europeu.

Uma outra *proxy* da sensibilidade do tema agrícola em negociações comerciais é a maneira como se formam as coalizões negociadora no nível multilateral da OMC⁷⁹, que serão utilizadas neste trabalho como ponto de partida na definição dos países com interesses agrícolas em acordos comerciais. Com exceção dos EUA e da União Europeia, porque tem estratégias negociadoras próprias, todos os demais membros da OMC com participação efetiva no comércio mundial são membros de alguma das coalizões de geometria variável, quer temáticas quer geográficas. Em que pese o comércio de bens agrícolas seja marginal em relação ao comércio de NAMA, dos 24 grupos negociadores constantes nos registros da OMC, 13 têm como escopo a defesa de interesses agrícolas ofensivos e defensivos, gerais ou setoriais, de acordo com a metodologia aplicada nesta dissertação.

Até mesmo o tradicional perfil exclusivamente ofensivo brasileiro em matéria de agricultura pode estar ameaçado à luz de novas investidas de outros países concorrentes do país no mercado internacional. Em recente documento apresentado ao Comitê de Agricultura da OMC⁸⁰, EUA, Ucrânia e UE emitem os primeiros sinais de que tencionam questionar no Órgão de Soluções de Controvérsias (OSC) o Programa de Escoamento do Produto (PEP) e o Prêmio Equalizador Pago ao Produtor (Pepro), ambos pagos aos produtores e milho no Brasil.

Se esse caso agrícola for aberto, inclusive à luz da metodologia deste trabalho que considera defensivo os países com casos abertos em agricultura no lado do demandado, o Brasil mudará seu patamar histórico de somente ofensividade e passará a ser ofensivo e defensivo. Esse fato pode aumentar ainda mais o efeito de *armadilha agrícola* nos ALCs do Mercosul, como demonstram os resultados dos cruzamentos a seguir. Esse risco não é desprezível, como alerta Assis Moreira, repórter do Valor, que cobre a OMC em Genebra há muitos anos: "Certo mesmo é que, apesar do baixo nível de subvenções fornecido pelo governo, o apoio a agricultores brasileiros é acompanhado de perto por cada vez mais concorrentes".

⁷⁹ Para ver os grupos https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm, acessado em 12/09/2017.

⁸⁰ Notícia publicada na imprensa, disponível em <http://www.valor.com.br/agro/5160842/apos-eua-e-ue-ucrania-questiona-subvencao-ao-milho-no-brasil>, acessada em 18/10/2017.

3.2 - OS ACORDOS DE LIVRE COMÉRCIO DEPOSITADOS NA OMC.

Dado que qualitativamente os achados intermediários apontaram para a ausência ou fraca correlação entre baixo volume de ALCs do Mercosul e a Decisão 32/00 e a institucionalidade do bloco, hipóteses mais apontadas pela imprensa e por alguns analistas de comércio exterior, ao mesmo tempo que apontaram para uma questão mais estrutural dos modelos de exportação baseado em bens agrícolas, em convergência com outros efeitos macro e microeconômicos já descritos na literatura de Economia Política Internacional, ficou evidente que era preciso fazer uma análise quantitativa/qualitativa de todos os acordos de ALCs depositados na OMC.

Como esse trabalho está concentrado no estudo dos ALCs, não foram utilizados os acordos de preferência tarifária em consonância com a *Enabling Clause* e outro regimes especiais. Do universo inteiro de ALCs, foi preciso depurar ainda mais os registros disponíveis nos bancos de dados da Organização - Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS)⁸¹, expurgando da mostra registros que pudessem distorcer a análise, mas tomando o cuidado de não diminuir a mostra de maneira significativa ou de maneira aleatória a ponto de poder provocar seleção adversa indesejada e enviesamento dos resultados. Na primeira depuração, permaneceram tão somente os Acordos de bens e os de bens e serviços autorizados pelo art. XXIV do GATT em vigor em setembro de 2017, segundo a OMC.

Para diminuir o risco de dupla contagem, foram excluídos "acordos de livre comércio" do tipo ascensão, ou seja, quando um novo membro se incorpora a um tratado já existente e é contabilizado na mostra. Da mesma maneira, os "acordos" realizados por Zonas Econômicas Especiais (ZEE) ou territórios aduaneiros autônomos foram expurgados para não comprometer a contagem na medida em que os países/blocos foram classificados e cruzados. Se as ZEEs e os territórios fossem contabilizados, haveria um risco de dupla contagem e enviesamento da análise dado o critério de país e não de acordos em geral. É importante ressaltar que essas ZEEs e territórios (Hong Kong, Macao, Ilhas Faroe, etc.) só exercem esse capacidade de *treaty power* em termos comerciais, mas sempre sob o manto da soberania dos seus governos centrais. Assim, da amostra geral no banco da OMC, saiu-se de 301 acordos classificados como sendo Acordos Regionais de Comércio (portanto maior do que o conceito

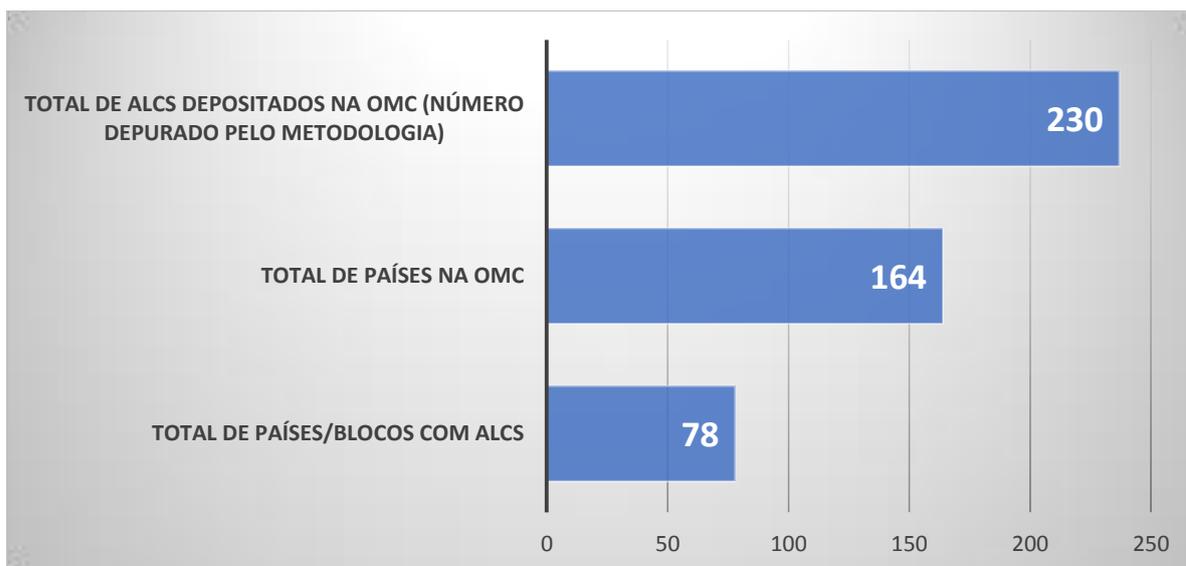
⁸¹ As tabelas utilizadas na pesquisa estão disponíveis em <http://rtais.wto.org/UI/PublicMaintainRTAHome.aspx>, acessado em 18/08/17.

de Acordo de Livre Comércio) para um número final de 230 ALCs (Anexo IV), o que representa uma mostra mais qualificada e coerente com o objeto desta análise, diminuindo riscos de contaminação da amostra, de enviesamento e de seleção adversa.

Com o intuito de criar uma tipologia básica dos países e blocos e dos acordos *vis-à-vis* ao tema agrícola, foram formatadas Quadros próprios (Anexos II, III, IV e V), no sentido de poder estabelecer correlações coerentes com o teste da hipótese, agricultura e ALCs, mas também para poder descrever outros padrões (temporais, econômicos, geográficos) dos *casamentos pra valer*, que saíram das fases "pré-nupciais" ou "protocolares", e, de fato, estão produzindo seus efeitos econômicos no comércio internacional. A metodologia utilizada para a construção de cada um dos quadro será apresentado a seguir quando da apresentação dos dados. Esses quadros, cujas possibilidades de cruzamento e de análise não foram totalmente exploradas nesta dissertação, dado o escopo do trabalho, podem ser objeto de melhorias e de novos usos por outros pesquisadores interessados no tema.

Por fim, tantos os membros da União Europeia quanto os do Mercosul foram contabilizados apenas uma só vez como parte do bloco, na medida em que ambos negociam em conjunto seus acordos extrarregionais, sendo apenas uma a exceção: o Acordo entre o Uruguai e o México, que foi celebrado à margem da regra, mas é parte do guarda-chuva da ALADI, e foi depositado na OMC como um ALC.

Gráfico 4 - ALCs e Distribuição por membros da OMC.



Fonte: Elaboração própria com dados da OMC, com os ALCs depositados em vigor em setembro de 2017.

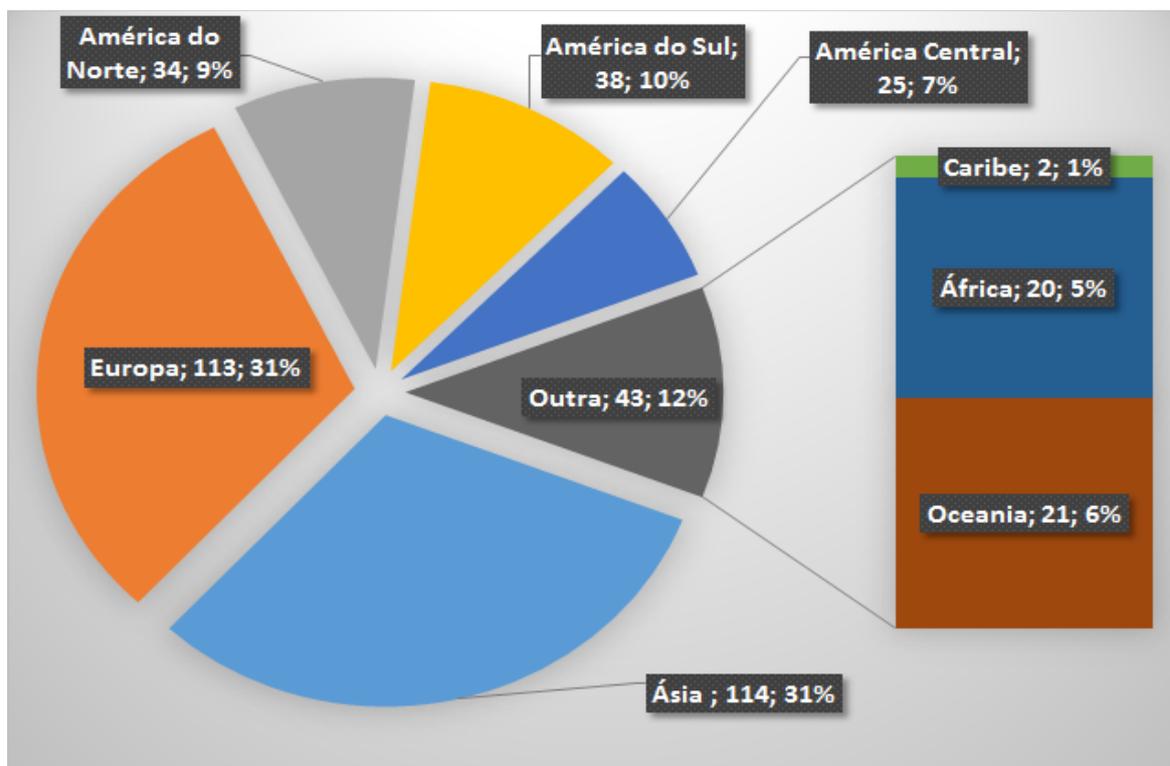
Da leitura do Gráfico 4, é possível depreender que menos da metade dos países membro da OMC agem, ao mesmo tempo, no nível multilateral e bilateral como estratégia para impulsionar o comércio, ou seja, utilizando-se de Acordos de Livre Comércio. Assim, em que pese o discurso homogeneizante, notadamente, na América Latina, de que os ALCs são uma estratégia universalmente disseminadas nas políticas comerciais dos países, à luz desses números, não se pode concluir por uma extensa abrangência dessa estratégia no conjuntos dos países/blocos.

Outra questão relevante é a média de acordos por país membro. Mesmo havendo um problema de dupla contagem, idealmente, a média são 3 acordos por país. Não se pode da mesma maneira pressupor, à luz desses dados, uma preponderância numérica dos acordo em relação ao próprio universo de menos de 50% dos países/blocos, porque a média cairia para menos de 2 acordos por membro da OMC. Esse dado pode apontar para os custos físicos, financeiros e políticos que uma agenda negociadora de ALCs em larga escala impõe aos países que se lançam nessa empreitada. Uma proxy que poderia corroborar ou negar essa afirmação é o tempo gasto em média em cada negociação, mas esse dado não foi encontrado para tabulação.

Assim, os dados de certa maneira convergem com opiniões mais matizadas acerca da efetividade dos ALCs no processo de desenvolvimento econômico. Mesmo os que advogam em defesa de uma estratégia de livre comércio mais contundente para o Brasil e para o Mercosul⁸², apontam no mesmo sentido: ALCs não são uma "panaceia" para solucionar ou direcionar todas as estratégias de desenvolvimento econômico dos países/blocos. Nesse sentido, os dados quantitativos reforçam essa visão matizada.

82 Como a defendida em Artigo síntese intitulado A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial Trabalho de pesquisadores do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento e do Centro de Debates de Políticas Públicas (RBCE 128, 2016)

Gráfico 5 - Distribuição geográfica dos ALCs por Continente.



Fonte: Elaboração própria com dados da OMC, com os ALCs depositados em vigor em setembro de 2017.

Em que pese seja problemático analisar os ALCs pelo viés da geografia física, podendo levar à instrumentalização dos dados para falsas conclusões determinísticas, trata-se de um cruzamento que pode ajudar a clarificar como esse fenômeno de natureza da Economia Política Internacional está distribuído nos continentes. Como defendido por Gallup, Gaviria e Lora (2007), geografia importa, mas não é destino. Assim, não se pode desprezar a localização geográfica dos acordos, ao mesmo tempo que não se pode compreender esses padrões como limitações intransponíveis, na medida em que podem ser mitigadas ou modificadas por meio de políticas públicas, como é a política de comércio exterior em gênero e as negociações comerciais em espécie.

Metodologicamente, para além das divisões clássicas, no caso europeu em específico, dado as ambiguidades de transição de alguns países (Turquia, por exemplo), foi necessário recorrer a uma lista de países que a União Europeia declara como sendo parte do espaço geográfico europeu, numa categoria que denomina de "outros países europeus"⁸³. Como não

⁸³Classificação disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en.

foram encontradas fontes seguras para separar os dados da Ásia por subgrupos do continente, os dados foram aglutinados em um só bloco.

Da leitura dos dados, mesmo com o efeito de aglutinação do Tratado da União Europeia e do ALC da Asean, o que diminui as possibilidades numéricas dentro do próprio continente, a Ásia e a Europa são os dois continentes com maior preponderância em um dos lados dos acordos. Assim, esse dado leva à conclusão de que buscar parceiros comerciais por meio de ALCs não é um fato isolado ou casuístico ou desprovido de decisão de economia política internacional, nos países asiáticos e europeus. As combinações em termo de tipo de parceiros é um outro nível de análise que não foi explorada por não ser o escopo desse projeto, mas os dados coletados permitem esse tipo de análise.

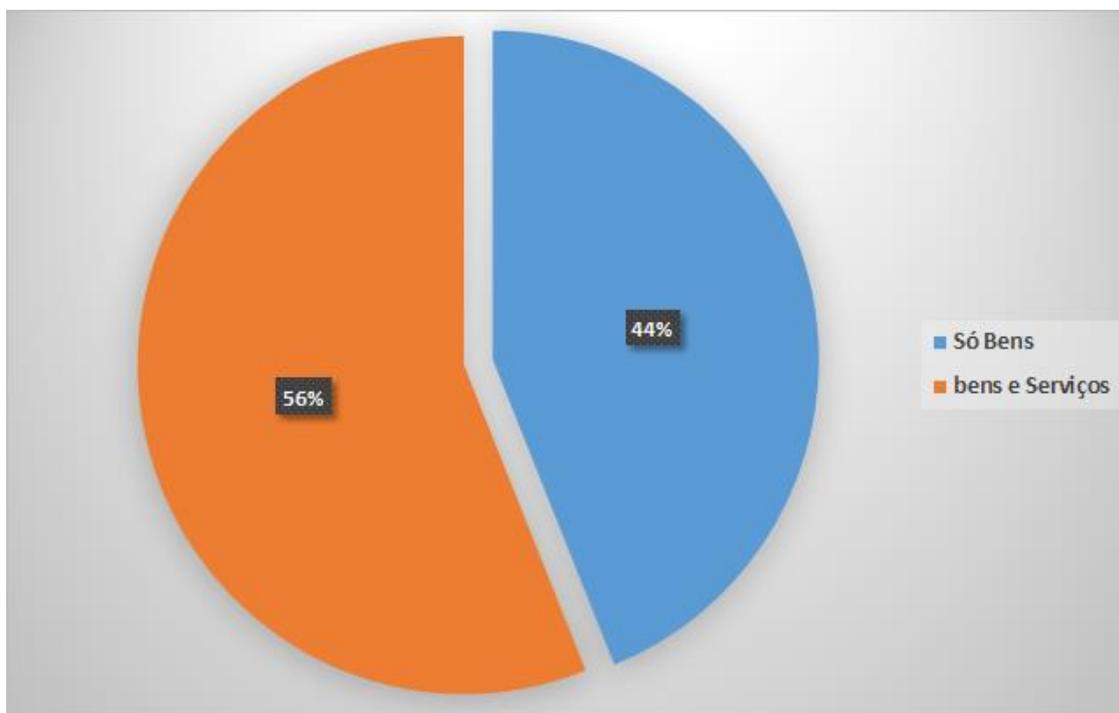
Outro fato é a equivalência numérica de ALCs celebrados por países da América do Norte e por países da América do Sul (34 e 38; 9% e 10%; respectivamente). Esse parece ser um fato relevante na medida em que, ao menos à luz dos dados da amostra, não há uma prevalência dos subcontinentes, afastando, nesse quadrante do globo, a clivagem desenvolvidos *versus* subdesenvolvidos no que tange a ALCs. Ao contrário, se somados os acordos da América Central, o número sobe mais 7% do total e se se utilizar o conceito de países Latino Americanos, somando-se os ALCs do México, o número é cerca de o dobro dos dois países desenvolvidos no Norte.

Em que pese a grande quantidade de países africanos, o número de ALCs com países do continente é reduzido, 20, o que representa 5% do total. Desses, a maioria dos acordos está concentrada nos países região norte africana (Egito e Tunísia) e na África Meridional (SACU e África do Sul). Uma possível explicação para esse fato é o uso de Sistemas Gerais de Preferências dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Isso fica claro na forte presença dos países africanos nos G-33, cujo foco é a defesa da manutenção e ampliação das vantagens do SGP para o seu comércio. De um certa maneira, o SGP, como esquema unilateral de concessões, representa um mecanismo substituto ao ALCs clássicos para os países africanos.

A partir dessa observação, é possível perceber que a perda dos privilégios do SGP europeu pelo Brasil em 2014 e a possível perda do já limitado acesso ao SGP americano, podem ter desencadeado como variáveis relevantes para o adensamento da agenda negociadora do Mercosul nos últimos anos. A perda de privilégios no SGP é um fator de

pressão adicional para o Brasil/Mercosul no sentido de buscar outros substitutos de acesso, como os ALCs.

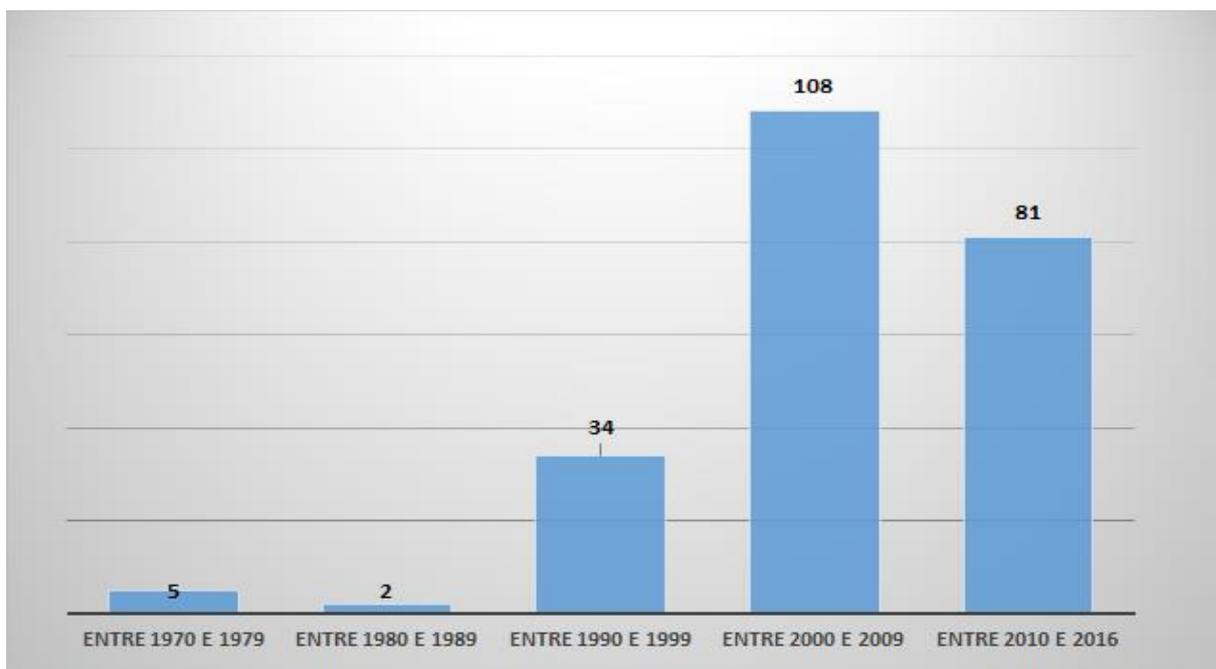
Gráfico 6 - Acordos de Livre Comércio por Modalidade.



Fonte: Elaboração própria com dados da OMC, com os ALCs depositados em vigor em setembro de 2017.

O gráfico acima mostra uma tendência de incorporação dos temas de serviços no bojo dos acordos no tempo, sendo que pela metodologia da OMC, uma parte desses acordos também contemplam regras de investimento na classificação de serviços, o que mostra que a metodologia de classificação da organização, influenciada pelas modalidades contidas nos textos legais, necessita de sofisticação para qualificar certas informações contidas nos acordos, notadamente, os mais recentes. Entretanto, à luz dos dados, não se pode afirmar, tal qual se busca propagandear nos meios de imprensa, que já é majoritária a tendência de uso de acordos amplos de comércio com os chamados novos temas. Ao menos até o momento, essa estratégia não se mostrou totalmente consolidada, seja pela substituição dos atuais acordos só de bens por de bens e serviços, seja porque ainda se registram, mesmo que em escala menor, acordos somente de bens na atualidade.

Gráfico 7 - Evolução dos Acordos por Década.



Fonte: Elaboração própria com dados da OMC, com os ALCs depositados em vigor em setembro de 2017

É possível perceber que o modelo de negociação multilateral é completamente dominante entre os anos 1970 e 1980. Esse dado é convergente com a entrevista com a gerente da CNI, que trabalha com o tema desde 1983. A entrevistada fez questão de reforçar a falta de capacidade das instituições públicas, das associações empresariais e dos industriais no Brasil para lidar com esse tema nessa época, muitas vezes confundindo ALCs com promoção comercial ou acordos comerciais privados. Esse déficit, portanto, é decorrente dessa baixa predominância do tema na agenda internacional naquele momento como mostra o gráfico.

Um fato a destacar é que, contraditoriamente, é nesse período em que ocorre o auge do neoliberalismo de Thatcher (1979 a 1990) e Reagan (1981-1989) e o início da Rodada do Uruguai em 1986. Na ordem neoliberal vigente, os ALCs não faziam parte das estratégias de política comercial dos países até o final dos anos 1980, como os números demonstram, e, sim, a continuação do esforço no âmbito multilateral, o que é o oposto ao defendido por setores vocais do neoliberalismo dos anos 2000 e 2010, defensores de uma agenda mais inclinada ao bilateralismo.

Esse é um achado relevante porque representa um contrassenso do ponto de vista da leitura neoliberal dos anos posteriores. As hipóteses para esse fenômeno disjuntivo entre liberalismo econômico interno, ao menos nos EUA e no Reino Unido, e uma pauta reduzida de ALCs podem variar desde a geopolítica, como o domínio quase completo da agenda da política internacional pelos temas da Guerra Fria, até a microeconomia, dada a ausência de uma rede logística adequada e um baixo comércio internacional intrafirma nessa época. São hipóteses a explorar em outros trabalhos.

Nesse sentido, essa ausência de capacidades institucionais, retomando a entrevista da representante da CNI sobre as capacidades negociadoras no momento em que a ALCA foi lançada, ficará patente no momento seguinte, os anos 1990, quando começou uma corrida por acordos sob o manto do art. XXIV da OMC. É nesse período que a burocracia estatal brasileira foi de fato preparada. Uma geração de diplomatas especializados no tema econômico foi especialmente treinada, ao mesmo tempo em que ocorreu a criação da Carreira de Analistas de Comércio Exterior do MDIC em 1998⁸⁴, além do robustecimento das estruturas internacionais do MAPA, CAMEX e MF. Ambos fatos, corroborados nas entrevistas e nos documentos.

Assim, é relevante destacar que mesmo que não tivesse havido um acordo final da ALCA, do ponto de vista do Brasil, é possível afirmar, isso ficou claro nas entrevistas e nos documentos, que a experiência negociadora dos anos 1990 da ALCA foi decisiva para criar capacidades negociadoras inexistentes anteriores no país, tanto privadas quanto públicas, cujos efeitos possivelmente devem ser análogos nos demais países do Mercosul.

Do ponto de vista geral, se a década de 1990 foi considerada como a "década das conferências internacionais"⁸⁵ e ocorreram acordos comerciais do tipo regional (Mercosul, NAFTA, ASEAN Comercial) e a criação da OMC, os anos 2000, à luz dos dados apresentados no Gráfico 8, foi a *década dos acordos de livre comércio*, ao menos para o regime internacional do comércio que não assistiu grandes mudanças no nível multilateral e regional. Foram nesses anos que se assinaram a maior parte dos acordos em vigor na atualidade e são deles que advieram novas regras e criadas novas possibilidades de encontros

⁸⁴ Criada pela Lei nº 9.620, de 2 de abril de 1998.

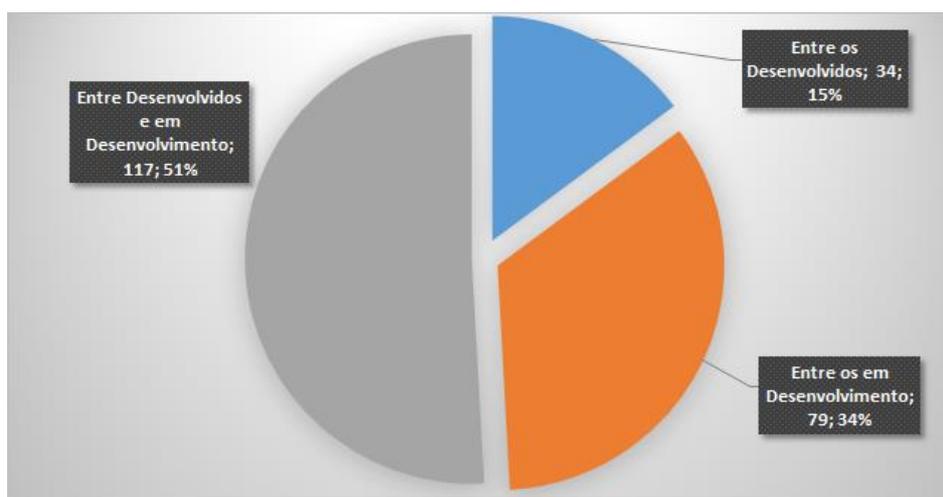
⁸⁵ Expressão cunhada por ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas sociais: a década das conferências*. ed FUNAG e Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Brasília: 2001. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/onu/textos/livro_lindgren_alves_decada_conferencias_onu.pdf>, acessado em 20/09/17.

entre países e blocos, que viriam a ocorrer nos anos 2010, por força do efeito de desvio de comércio e da corrida de *latecomers*.

Nesse sentido, mesmo estando fora do escopo deste trabalho, dado que o Mercosul não finalizou nenhuma negociação de ALC e não ocorreu um número considerável de negociações do bloco nesse período, muito em função do fracasso da negociação com a União Europeia em 2004 e com a concentração nos esforços multilaterais da Rodada de Doha, iniciada em 2001, esse período das negociações de Acordos de Livre Comércio é um campo de pesquisa aparentemente relevante. Certamente, isolar esse período e estudá-lo mais a fundo é um esforço acadêmico relevante que merece empenho analítico.

Em que pese ainda não tenha se encerrado, o período seguinte, os anos 2010, parece dar continuidade ao efeito inercial do período anterior, mesmo com os riscos de um movimento de protecionismo sistêmico que parecia se desenhar após a crise de 2008. No entanto, o naufrágio das negociações de Doha no mesmo momento em 2008 deixou a solução bilateral e plurilateral como possibilidades substitutas, seja em relação ao nível multilateral seja como maneira de inovar os temas do regime internacional de comércio por fora das regras da OMC, em um efeito de tipo "bumerangue": forçar a multilateralização das regras acordadas no nível bilateral e plurilateral. Essa tentativa foi descrita por Thorstensen e Ferraz (2014), provocando o que autores denominaram de um efeito de isolamento dos não participantes de iniciativas dos chamados "mega-acordos", como a Parceria Transpacífica (TPP).

Gráfico 8 - ALCs por Tipo de "Casamentos" de Países.



Fonte: Elaboração própria com dados da OMC, com os ALCs depositados em vigor em setembro de 2017.

Aqui foi preciso resolver uma questão metodológica fundamental para a realização das análises: a definição de uma lista de países desenvolvidos e em desenvolvimento que tenha coerência com o tema dos ALCs. Como na OMC, trata-se de um ato autodeclaratório e com consequências inclusive para os tipos de acordo que se pode celebrar a partir desse ato, não se pode levar à risca a lista de países em desenvolvimento, sob pena de considerar países de alta renda e complexidade econômica dentro desse escopo, como Singapura, Coreia do Sul e Israel.

Utilizou-se, assim, uma metodologia híbrida para determinar os países desenvolvidos composto da lista de países/blocos que se autodeclaram desenvolvidos à OMC, portanto, fora das regras de *enabling clause* seja no momento da assinatura do Acordo Geral de Tarifas seja no momento de ascensão cruzada com a lista dos dois últimos quintis de alta renda per capita do Banco Mundial em 2016⁸⁶ e ao mesmo tempo nas 40 maiores posições no Índice de Complexidade Econômica de Housman e Rodrik (2015)⁸⁷, eliminado o risco de incorporação na lista de países de alta renda per capita e baixa complexidade em termos econômicos, que é determinante em negociações de Acordo de Livre Comércio. Assim se formou a lista de países considerados desenvolvidos para efeito deste trabalho (Anexo IV), sendo os países em desenvolvimento definidos por tautologia.

No nível geral, o gráfico mostra que metade dos ALCs são celebrados entre Países desenvolvidos de um lado e países em desenvolvimento do outro, o que denota que há uma propensão a esse tipo de "casamento". Esse traço pode se revelar um achado relevante para se discutir a economia política por trás dos ALCs e como eles favorecem ou não o processo de divisão internacional do trabalho. Nesse sentido, uma linha de pesquisa relevante é correlacionar esse conjunto de países e perceber o que ocorreu antes e depois que se estabeleceram os acordos de livre comércio. É preciso correlacionar não só o aumento do volume e do valor exportado, mas, principalmente, se houve uma reprodução ou amplificação de um modelo subordinado de comércio pré-existente ao ALCs.

Nesse sentido, apenas a título ilustrativo, o comércio Chile-China (em vigor desde o final de 2006) antes e depois do ALC, ao menos para o lado chileno, ficou inalterado em termos de itens exportados, com a preponderância de cobre antes e depois. Mesmo as

⁸⁶ Dados disponíveis em https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=map&year_high_desc=true .

⁸⁷ Índice disponível em <http://atlas.cid.harvard.edu/rankings/> .

exportações de cobre tendo saído de US\$ 1.984.881 em 2005 para US\$ 7.034.815 em 2016, os percentuais são os mesmos, 40% do total das exportações chilenas para o sócio chinês⁸⁸. Assim, são necessárias mais problematizações acerca dos "casamentos" entre países desenvolvidos e em desenvolvimento que, de fato, geraram ganhos econômicos sistêmicos e que alteraram a sua condição periférica com dados reais para validar ou invalidar o que modelos econométricos tentam prospectar a partir de hipóteses a-históricas, como é o caso do GTAP.

Outro ponto relevante a destacar dos dados é que, em que pese seja comum o "casamento" entre "nobres e plebeus", como descrito acima, os "matrimônios no centro do capitalismo" não ocorrem com a mesma frequência. Apenas 15% dos ALCs ocorreram entre os países desenvolvidos. Há, portanto, um descompasso entre a ética da convicção dos *think tanks*⁸⁹ de comércio internacional nos países desenvolvidos e a ética da responsabilidade que esses mesmos países buscam quando do outro lado está um ator com a simetria econômica equivalente. São "casamentos" não óbvios quando os noivos são "ricos".

Há possíveis explicações para além da aversão a ALCs entre sócios simetricamente desenvolvidos. Uma delas é que são menores as possibilidades matemáticas, na medida em que são menos países que compõem a lista e a União Europeia, a EFTA e o NAFTA são substitutos perfeitos aos ALCs convencionais para promover esses encontros entre os desenvolvidos. Se isolados, contudo, só a União Europeia e os EUA num dos vértices, vê-se que o número de ALCs desses países com um sócio desenvolvido é marginal em relação ao todo e aos acordos celebrados pelos dois lados do Atlântico Norte com sócios desenvolvidos.

Os ALCs somente entre países em desenvolvimento são mais numerosos do que os somente entre os desenvolvidos, muito em função do número maior de combinações possíveis, mas menores dos que as combinações híbridas. Aqui um dado qualitativo importante é o tema da *enabling clause* e as outras exceções das regras do Art. XXIV do GATT. Há uma maior preferência, a ao menos a luz dos dados iniciais, por Acordos de Preferências Tarifárias quando o encontro é entre países/blocos em desenvolvimento.

Não só os custos operacionais e políticos são menores de um APT em relação a um ALC, como os riscos vão sendo controlados pelo gradualismo possível e não obrigatório de

⁸⁸ Dados do COMTRADE, disponíveis em <https://comtrade.un.org/>.

⁸⁹ Como exemplo desse pensamento, ler os estudos de tipo *Policy Briefing* do Peterson Institute for International Economics, disponíveis em <https://piee.com/research/publications/policy-briefs>.

aumento da lista de cobertura e da modulação nas cestas de desgravação. Um caso clássico dessa estratégia é o Mercosul que ainda não tem acordos de Livre Comércio em vigor com países em desenvolvimento, embora tenha alguns assinados como países de pequena dimensão econômica, mas tem acordos de preferência com sócios relevantes no mundo, como a Índia e o México, mesmo que com listas de produtos cobertas pelo acordo bastante limitada, por quaisquer critérios de comparação.

Gráfico 9 - ALCs e Distribuição dos Países/Blocos com Interesses Agrícolas Declarados



Fonte: Elaboração própria com dados da OMC, com os ALCs depositados em vigor em setembro de 2017.

Neste ponto da análise foi preciso construir uma metodologia para determinar quais países têm interesses declarados em agricultura em negociações comerciais. Para compor o número foram somados os blocos/países que declaradamente participam de algum dos grupos negociadores na OMC focado em algum dos temas agrícolas, quer seja pelo lado ofensivo quer seja pelo lado defensivo⁹⁰, ou mantém políticas agrícolas classicamente combatidas no Órgão de Soluções de Controvérsias da OMC (EUA, União Europeia e Rússia).

⁹⁰ A metodologia utilizada foi reunir os grupos negociadores focados em temas agrícolas constantes da página oficial da OMC (https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm), sendo esses o ACP,

Cotejando os gráfico 8 e 9, é possível inicialmente concluir pela relevância do tema agrícola dentro da pauta negociadora dos países. Dos 167 membros da OMC, 103 (cerca de 60%) são atores ativos no tema. Isso mostra o quão sensível e sistêmica essa variável é *per se* em negociações, sem nem mesmo entrar em uma análise qualitativa de sensibilidade interna e setorial que uma abertura comercial teria, tanto positivamente pelo lado ofensivo quanto negativamente pelo lado defensivo. Esse fato corrobora a percepção do entrevistado da CNA, que afirmou que para boa parte setores agrícolas em países ofensivos, como o Brasil, não faz sentido oferecer o mercado de bens industriais e serviços sem um correspondente ganho em agricultura. De outro lado, em países defensivos, a percepção do setor é a de que não vale o sacrifício do setor em nome de um ganho na área industrial e serviços. Há, à luz dos achados, uma relação uni-bidirecional entre ALC e agricultura que não é trivial nem marginal.

Nesse sentido, as dificuldades de harmonização multilateral de tantos membros com agendas agrícolas próprias corrobora a observação empírica acerca dos sucessivos impasses da Rodada do Uruguai e do entrave da Rodada de Doha, inviabilizada, ao final de 2008, exatamente em função desse tema, representando o sucesso e o fracasso do G-20 (CEPALUNI, 2010).

Esse fato foi reforçado na entrevista para esta dissertação do embaixador do Uruguai no Brasil, que ao ser perguntado sobre a importância do tema agrícola nas negociações comerciais, disse: "agricultura é um problema em negociações desde 1950". Apontou ainda o embaixador, que participara das negociações da Rodada do Uruguai, sobre a dificuldade de se costurar o capítulo agrícola do GATT-OMC, atribuindo parte considerável do sucesso à habilidade pessoal do negociador chefe do GATT, Arthur Dunkel⁹¹, e de se chegar ao pequeno avanço posterior sobre subsídios à exportação.

G10, G20, G-33, Cotton-4, Friends of Fish (FoFs), Low-income economies in transition, Cairns group, Tropical products, EUA e UE. Grupo de Cairns - 19 membros: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia, Uruguai e Vietnã. G20 - 23 Membros: África do Sul, Egito, Nigéria, Tanzânia, Zimbábue, China, Filipinas, Índia, Indonésia, Paquistão e Tailândia, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Cuba, Equador, Guatemala, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Lista depurada dos ofensivos: União Europeia, EUA, África do Sul, Egito, Mercosul, Nigéria, Austrália, Cuba, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Equador, Índia, Paquistão, Peru, Tailândia, Tanzânia, Zimbábue, China e Vietnã.

⁹¹ Disse o embaixador Carlos Amorim: "o segredo de uma negociação é 'não cruzar as linhas vermelhas dos dois lados.' Arthur Dunkel, como experiente negociador, sabia fazer esse meio de campo sem cruzar as linhas vermelhas.

Não é, portanto, trivial em termos políticos, e em termos inclusive matemáticos, sincronizar posições agrícolas com interesses distintos sobre a mesa, tanto no nível multilateral quanto no nível bilateral. Algumas perguntas se abrem a partir dessa constatação: ALCs são estruturalmente um instrumento de propulsão econômica somente de bens industriais e de serviços? Existem acordos que conseguiram harmonizar o tema agrícola? Quantos casos em relação ao todo? Quais as combinações entre ofensividade e defensividade em que isso ocorreu? Quais os "casamentos" são prováveis e quais são os "improváveis" quando há interesses em agricultura em jogo?

Seccionando o dado, é possível ver que, enquanto cerca de 50% de países da OMC tem ALCs, esse número cai para menos de 40% (40 de 103) dentro do universo restrito, portanto comparando somente dentro do mesmo universo, e para menos de 25% do total dos membros da OMC. Esse dado vai sendo corroborado quando se adicionam outras variáveis. Quando um dos parceiros é um países/bloco desenvolvido, o número de países com acordo cai pela metade (20 de 40). Esse dado pode mostrar em certa medida que, em que pese haja um equilíbrio dos números entre os dois grupos (somente em desenvolvimento e com pelo menos um país/bloco desenvolvido), o número de acordos com países desenvolvidos não é uma panaceia em si, notadamente, quando os dois lados têm interesses agrícolas.

Tabela 1 - Maiores Exportadores de Bens Agrícolas do Mundo - média 2012-2016, em Milhões US\$

Exportador	Valor Exportado em 2012	Valor Exportado em 2013	Valor Exportado em 2014	Valor Exportado em 2015	Valor Exportado em 2016	Média 2012-2016	% Comércio Global
UE (28)	143.638.796	157.010.690	160.498.530	141.028.400	144.549.600	149.345.203	14,29%
EUA	143.595.060	146.888.741	154.852.657	138.301.400	140.936.429	144.914.857	13,86%
Brasil	80.680.299	84.866.003	80.661.356	72.548.497	69.571.512	77.665.533	7,43%
China	61.092.718	65.365.904	69.362.353	68.166.221	71.132.525	67.023.944	6,41%
Canada	47.367.906	48.193.082	50.759.714	47.952.854	47.310.038	48.316.718	4,62%
Argentina	41.832.988	41.443.752	37.308.369	34.145.982	36.410.460	38.228.310	3,66%
Índia	37.725.508	42.769.437	38.960.962	31.575.981	30.493.226	36.305.022	3,47%
Indonésia	32.554.925	31.100.724	34.087.710	31.251.067	30.879.487	31.974.782	3,06%
Austrália	31.363.298	32.179.053	32.826.811	31.273.521	28.689.715	31.266.479	2,99%
Tailândia	32.179.201	30.875.977	32.406.448	30.059.763	30.066.563	31.117.590	2,98%
México	22.481.096	24.111.590	25.503.165	26.618.239	28.967.135	25.536.245	2,44%
Malásia	27.348.279	24.058.516	24.834.811	20.781.764	20.961.620	23.596.998	2,26%
Nova Zelândia	20.671.398	22.769.609	24.918.776	20.342.004	20.242.200	21.788.790	2,08%
Vietnã	20.486.249	19.967.659	23.166.802	22.061.537	19.331.423	21.002.734	2,01%
Rússia	16.737.609	16.227.475	18.980.997	16.180.677	17.044.501	17.034.251	1,63%
Turquia	15.251.005	16.977.196	17.994.844	16.789.528	16.255.639	16.653.642	1,59%
Chile	14.991.538	16.549.279	17.572.884	15.716.754	16.346.741	16.235.439	1,55%
Ucrânia	17.810.775	17.038.631	16.671.100	14.563.042	14.285.230	16.073.755	1,54%
Noruega	9.703.372	11.247.346	11.746.810	9.971.682	11.661.054	10.866.052	1,04%

Fonte: Comtrade

Adicionando-se uma variável de escala, quanto maiores e mais complexas são as economias dos países/blocos e quanto maior é a participação das exportações globais do setor agrícola, os dados ficam ainda mais evidentes quanto à dificuldade real dos negociadores em encontrar maneiras de lidar com as sensibilidades do tema. Isolando-se de um dos lados somente os países/blocos mais de 1% do comércio na média entre 2012-2016 (União Europeia, EUA, Brasil, China, Canadá, Argentina, Índia, Indonésia, Austrália, Tailândia, México, Malásia, Nova Zelândia, Vietnã, Rússia, Turquia, Chile, Ucrânia e Noruega), o número cai de 20 para 18 países, incluídos os acordos entre eles próprios. Sendo assim, a

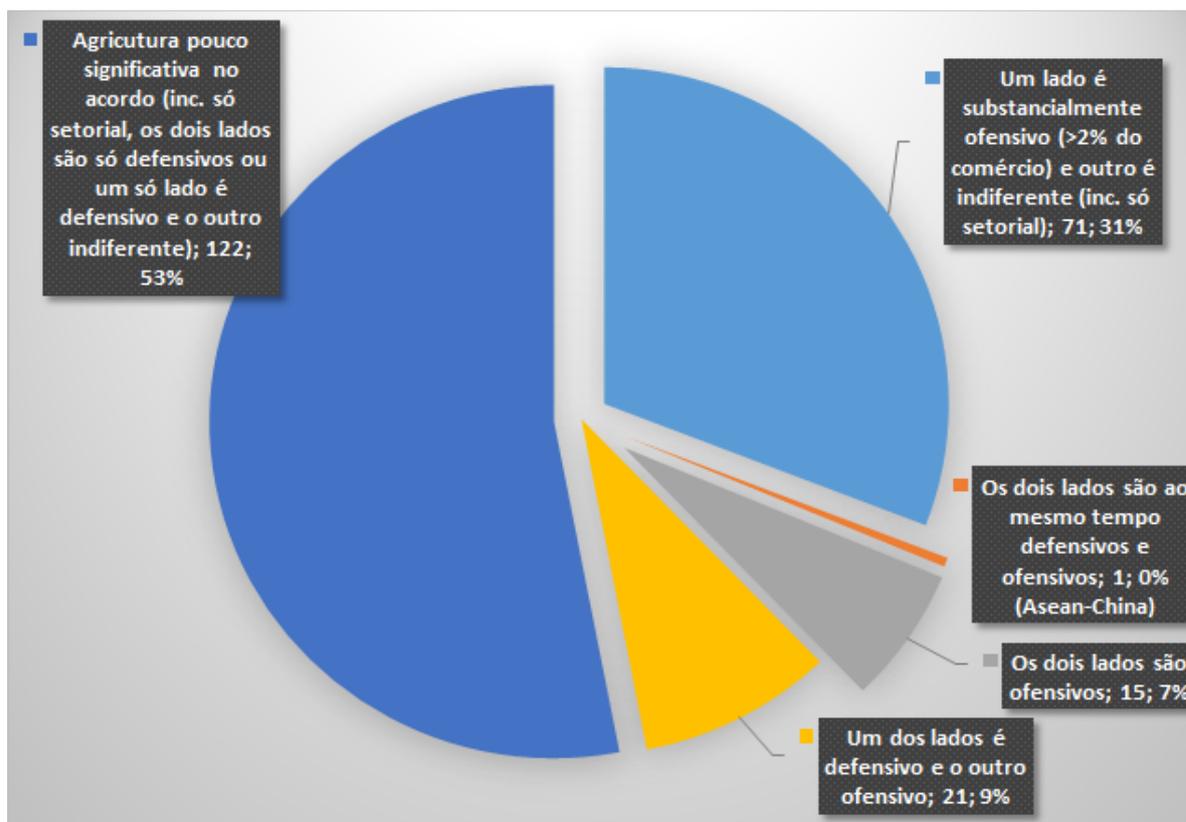
diferença entre este grupo com o grupo países desenvolvidos não é virtualmente distinto, tampouco mais propenso a lograr celebrar acordos de livre comércio, ao menos à luz desses dados.

Isolando de um lado somente os países/blocos com mais de 2% (União Europeia, EUA, Brasil, China, Canadá, Argentina, Índia, Indonésia, Austrália, Tailândia, México, Malásia e Nova Zelândia), a quantidade de países com acordos de livre comércio cai para 15 de 40, incluídos os acordos entre eles próprios. Quando isolados somente os 5 maiores (União Europeia, EUA, Mercosul, China, Canadá), o número cai para 10 países, incluídos os acordos entre eles próprios. Quando isolados os mesmos em si mesmo, apenas dois países/blocos aparecem, sendo que se resume a um só acordo: União Europeia-Canadá.

Os cruzamentos entre negociações e pauta agrícola mostram claramente uma tendência negativa, ao menos no que se refere a Acordos de Livre Comércio. Essas evidências quantitativas aliadas à literatura que aponta as dificuldades de negociações de temas agrícolas, aos documentos diplomáticos colhidos na pesquisa e às informações colhidas nas entrevistas reforçam, numa mesma direção, para um fenômeno estrutural oriundo do comércio dos bens agrícolas, não nos mesmo moldes de deterioração dos termos de troca tal qual descrito por Raul Prebisch, mas que, ao ser aplicado no âmbito das negociações comerciais internacionais, ocorre uma espécie de armadilha agrícola, impedindo o avanço de negociações, ao menos olhando para esses dados.

Aparentemente, o que parecia ser somente uma variável isolada no caso do Mercosul *vis-à-vis* o resto do mundo, é possível perceber que as dificuldades enfrentadas pelo bloco para fazer avançar sua pauta de negociações internacionais está ligada a um tema estrutural da economia política internacional dos bens agrícolas, incluindo-se nessa discussão o modo de vida do campo, as questões migratórias, a paisagem rural, a segurança alimentar e todo o chamado complexo do agronegócio.

Gráfico 10 - ALCs por Tipo de "Casamento" Agrícola.



Fonte: Elaboração própria com dados da OMC, com os ALCs depositados em vigor em setembro de 2017.

Como apontou o entrevistado uruguaio, saber em quais temas e dentro deles onde fica "a linha vermelha" de cada lado é central para compreender o sucesso ou insucesso de uma negociação comercial complexa. Nesse sentido, para que os dados pudessem auxiliar na resposta da interferência da agricultura nas negociações bem-sucedidas, foi necessário classificar a quadro dos países e blocos com interesses agrícolas (Anexo V) por dois tipos (defensivo e ofensivo) e dois subtipos (geral ou setorial) e depois foram cruzados com toda o quadro de ALCs considerada na amostra (Anexo IV). Assim, se o país que compõe um acordo não está listado no quadro dos que têm interesses agrícolas, foram considerados como indiferentes ao tema para efeitos de classificação, o que não quer dizer que não haja temas ou setores que lhes sejam caros. Apenas a metodologia não capturou essa informação.

No mesmo sentido, mesmo classificando a ofensividade ou defensividade apenas no perfil setorial, para efeito deste cruzamento não se deu o mesmo peso que a ofensividade e defensividade sistêmica em agricultura, dado que como toda negociação tem um margem de cerca de 10% de listas de sensibilidade, ou seja, que não compõem a oferta final de cada lado,

assim, se os interesses são apenas setoriais, não é de se esperar que essas sensibilidades pontuais sejam impeditivas na maioria dos casos, tanto pela acomodação positiva dentro da cobertura das ofertas finais quanto pela exclusão nas listas.

Do mesmo modo, não se pode perder de vista que em alguns poucos casos (grandes exportadores de bens agrícolas e detentores de política agrícola doméstica), há uma confluência simultânea de ofensividade/defensividade, que se mostrará ainda mais aparente se do outro lado houver ofensividade/defensividade (Estados Unidos e União Europeia, por exemplo). Não se pode, assim, considerar esse "casamento" em um dos tipos binários.

Para fazer essa que é uma das análises mais complexas nesta pesquisa, foi preciso classificar cada acordo em função do tipo de países/blocos envolvidos restando uma simplificação final do modelo em cinco tipos: (1) agricultura pouco ou nada significativa no acordo, aglutinando três combinações; (2) um lado é substancialmente ofensivo e outro é indiferente; (3) Um dos lados é defensivo e o outro ofensivo; (4) Os dois lados são ofensivos; (5) Os dois lados são ofensivos e defensivos ao mesmo tempo.

Em que pese a dificuldade metodológica para construir essa tipologia de "casamentos", o resultado final é deveras claro. Em 52% dos casos da amostra, nenhum dos dois lados tem interesses significativos em agricultura, nem ofensivo nem defensivo. Isso não quer dizer que acordos com interesses agrícolas sejam inviáveis, mas o oposto é verdadeiro: à luz desse dado estatístico, é mais provável que se finalize um acordo comercial amplo do tipo Acordo de Livre Comércio, se não houver temas agrícolas substantivos em disputa. Novamente, esse é mais um dos achados brutos que podem abrir uma série de novas possibilidades de análises se decomposto o número.

É possível intuir que, à luz desse resultado, é um facilitador o fato de, politicamente, esse tipo de "casamento" despertar menor pressão interna nos outros casos, porque não há, em tese, razões para a formação de oposições agrícolas domésticas. Mesmo havendo interesses organizados, é matematicamente mais possível acomodar a questão de diversas maneiras: ou na lista de ofertas ou na lista de exceção, ou por um regime adicional de cotas, ou por regras não tarifárias que escamoteiam a abertura, ou por desvio de comércio, dado que a partir de um determinado ponto de abertura comercial, um novo ALC não aumenta a exposição externa, mas, sim, uma troca de fornecedor com as mesmas condições tarifárias.

Tomado o segundo maior grupo, que reforça as conclusões causadas pelo primeiro, em 31% dos casos, um dos lados é substancialmente ofensivo em agricultura (> 2% das exportações mundiais de bens agrícolas) e o outro é indiferente ou pouco afetado pelo tema. Isso mostra o grau de interferência positivamente correlacionada entre encerramento de uma negociação se um dos lados não for nem ofensivo nem defensivo em agricultura, ao menos dentro da amostra. Se os dois maiores grupos fossem somados, mais de 83% dos acordos ocorreram sem que a agricultura fosse uma preocupação ofensiva e defensiva significativa nos dois lados da mesa.

Os demais 17% da amostra estão divididos em 9% dos casos um dos lados é defensivo e o outro é ofensivo, 7% dos casos os dois lados são ofensivos e apenas 1 caso em que ambos os lados são do tipo ofensivo e defensivo simultaneamente (ALC ASEAN-China). Novamente, seria necessário descer ainda mais nos casos específicos e checar em cada uma delas o que de fato, em nível de produto, foi ou não incluído nas negociações e como foram acomodadas as ambições de cada lado.

Ao menos estatisticamente, é possível afirmar que, no caso dos dois conjuntos maiores deste corte, ser ofensivo ou ser defensivo nesse nicho tem basicamente a mesma proporção de influência para o resultado final, o que pode levar a conclusão de que algum dos tipos de acomodação possíveis (cotas, tarifas, ganhos em outros setores, cestas com prazo alongado, salvaguardas) está ocorrendo nesse conjunto de acordos.

O último conjunto, em que pese parta de um número pequeno de países nessa condição de ofensividade e defensividade simultâneas (EUA, UE, China, Malásia, Indonésia), mostra claramente uma combinação de um "casamento" do tipo improvável. Nessas circunstâncias, é deveras improvável que esses países consigam entre si construir as condições objetivas capazes de cruzar matematicamente suas pretensões de ofensividade e defensividade e ainda lidar com a pressão interna e externa, e conduzir uma negociação a um resultado satisfatório. Ao menos dentro da metodologia e da mostra utilizada por este estudo foi esse o resultado a que se chegou com os dados coletados nessa pesquisa.

Tomando em conta toda a amostra e os cruzamentos feitos, a leitura em conjunto dos números mostra o quão sistêmicas e exógenas são as condicionantes mais relevantes que cercam o universo dos acordos de livre comércio do Mercosul. A decisão endógena dos países e o enfrentamento de variáveis idiossincráticas do bloco, como a dificuldade matemática de

formação da oferta conjunta, para construir uma rede de acordos é um condição necessária, mas não respondem pelo que foi determinante no processo entre 2000 2014 e nem suficientemente determinante para o sucesso da empreitada.

Para melhor visualizar de maneira sintética as condicionantes, propõe-se a seguinte sistematização, que leva em consideração a condicionalidade/variável, o tipo (Independente, antecedente e interveniente), a predominância e o resultado provocado por sua existência nos processo negociadores extrarregionais do Mercosul entre 2000-2014.

Quadro 3 - Condicionalidades, Tipo de Variável, Predominância e Resultados. Negociações Extrarregionais do Mercosul (2000-2014)

Condicionalidade/variável	Tipo de Variável	Predominância	Resultado
Decisão 32/00	Independente	Baixa	Torna o modelo negociador mais lento, mas não impediu o avanço da agenda.
União Aduaneira Imperfeita	Antecedente	Baixa	Diminui os ganhos econômicos dentro do bloco caso ocorra um acordo abrangente, mas não impediu o avanço da agenda.
Negociadores Ad hoc de cada um Estados membros	Interveniente	Baixa	Torna errático e atomizado o processo de concertação interna do bloco, mas não impediu o avanço da agenda.
Agricultura	Antecedente	Alta	Impactou diretamente em todas as negociações.
Dificuldade matemática de construção da Oferta	Interveniente	Média	É um variável importante no processo de construção da oferta <i>ex ante</i> , mas não impediu o avanço da agenda.
Estudos de Impacto	Interveniente	Baixa	Ainda é de baixa relevância, mas em crescimento.
Alinhamento Ideológico	Interveniente	Média-baixa	Ainda que haja vantagens no alinhamento, os dados históricos do período não mostram
Foco no Multilateralismo	Interveniente	Média	Num determinado período (2000 -2008), foi decisiva para o baixo avanço da agenda, mas, depois, a sua ausência não se mostrou decisiva no avanço da agenda.

À luz do Quadro 2, é possível afirmar que a decisão de política comercial de promover ALCs é apenas um dos passos do processo de inserção da economia nacional. Entretanto, condicionantes estruturais de subalternidade econômica, com interferência direta na economia

política doméstica, afetam o modelo de desenvolvimento pretendido e o lugar do país/bloco na participação do comércio internacional por meio de ALCs. Se o objetivo não for apenas promover uma agenda política de abertura ou de fazer uma demonstração de *marketing* político, mas, sim, além de não congelar uma situação de dependência, de convergir aos interesses de desenvolvimento, os "casamentos" devem ter um grau de aderência substantiva.

De um lado, sistemicamente, os países com estruturas sociais e econômicas agrícolas relevantes têm dificuldade de ver seus pleitos atendidos em acordos comerciais, seja do tipo multilateral seja do tipo bilateral, pois as condições objetivas de potências agrícolas na semiperiferia de promover seus interesses não parecem prováveis, à luz dos dados.

De outro lado, trata-se de um *trade off* entre promover uma atitude de maior livre-cambismo em face dos parceiros potencialmente mais abertos às demandas do Mercosul ou estabelecer um processo de perda de *policy space* na integração econômica e no desenvolvimento industrial. Mais uma vez, o trilema de Rodrik faz sentido para os países que queiram se abrir rumo a hiperglobalização, pois algo vai ser perdido em termos de soberania ou liberdades sociais.

Os riscos envolvidos em uma estratégia mais inclinada ao livre cambismo em um país semiperiférico como o Brasil, aparentemente, foram mapeados inclusive por apoiadores dessa agenda. No seu discurso de posse, o Ministro das Relações Exteriores do Brasil (2016-2017), José Serra, sinaliza, em convergência com as observações feitas neste trabalho, que é preciso cuidados e preocupações mais estruturais no tema:

"Nas políticas de comércio exterior, o governo terá sempre presente a advertência que vem da boa análise econômica, apoiada em ampla e sólida consulta com os setores produtivos. É ilusório supor que acordos de livre comércio signifiquem necessariamente a ampliação automática e sustentada das exportações. Só há um fator que garante esse aumento de forma duradoura: o aumento constante da produtividade e da competitividade. **Se alguém acha que basta fazer um acordo e abrir, que isso é condição necessária suficiente, está enganado.** É preciso investir no aumento constante da competitividade e da produtividade." ⁹² (Grifo nosso)

⁹² Discurso de Posse do Ministro José Serra em 18 de maio de 2016. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>, acessado em 03 de março de 2017.

3.3 NEGOCIAÇÕES MERCOSUL-UNIÃO EUROPEIA - A *NEGOCIAÇÃO ESTRUTURANTE*

Com o fim de abrir caminho para um futuro acordo multilateral e fazer um contraponto à movimentação dos países do pacífico, um acordo comercial com os europeus garantiria um novo consenso comercial consolidado no bloco após a crise de 2008: é preciso garantir de algum modo acesso ao mercado de consumo mundial dos bens agrícolas. A estratégia de abertura pelo lado europeu teria o condão de, por tabela, destravar a agenda multilateral na eventual retomada da Rodada de Doha da Organização Mundial do Comércio (OMC) em matéria agrícola e auxiliaria outras negociações em sequência com países desenvolvidos. Assim, o foco monotemático nas matérias agrícolas pode ter sido um dos fatores que tenham afetado o desempenho negociador.

Numa sessão do Parlamento Europeu, quando do relançamento das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em 2010, uma deputada irlandesa vocalizou o que aparentemente se passa na estratégia de negociações dos países que têm agricultura como um tema central. Assim se pronunciou: “The United States and Japan will not contemplate a trade deal with Mercosur that sacrifices its agriculture sector. It is hard to understand why the EU is prepared to do a deal.”⁹³

De fato, isso não aconteceu mesmo até agora e a agricultura é uma fonte de tensão constante, responsável inclusive pela suspensão das negociações em 2006 e pelos impasses que estão ocorrendo em 2017, como demonstram os documentos oficiais que dão conta de uma "quebra de braço" sobre o tema agrícola de tarifas e comércio administrado em etanol e de carnes para o Mercado Europeu⁹⁴.

Em recente artigo intitulado *L'agriculture dans le tourbillon du libre échange*⁹⁵, Daniel Gadbin, co-editor da Revista de Direito Rural, resume o sentimento ou a narrativa rural europeia acerca dos efeitos do livre comércio na economia política do setor e nos desdobramentos culturais da relação consumidor e produtor.

⁹³ Mairead McGuinness, irlandês membro do parlamento da centro direita EPP. Disponível em: <https://www.reuters.com/article/eu-trade-agriculture/eu-trade-chief-touts-benefits-of-mercosur-deal-idUSLDE66715Q20100708>, acessado em 18/09/17.

⁹⁴ Posição oficial brasileira contida em <http://www.mdic.gov.br/index.php/noticias/1662-marcos-pereira-pede-a-inclusao-de-carne-e-etanol-na-negociacao-com-uniao-europeia> e posição exposta na imprensa <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRKCN1C72Y6-OB RTP>, acessado em 15/10/2017

⁹⁵ Disponível em <http://bilaterals.org/?l=agriculture-dans-le-tourbillon&lang=en>, acessado em 10/10/2017.

Pourtant, s'abandonner à la dynamique des ALE, sans PAC suffisamment « vertueuse », c'est continuer à privilégier l'agrandissement et la concentration des exploitations. Ne pas s'inquiéter des conséquences agricoles des volets « investissements » de ces accords, c'est encourager l'arrivée de capitaux susceptibles de faire perdre aux Européens le contrôle des terres. Jusqu'à quand le statut français des baux ruraux et le contrôle des fermages résisteraient-ils ? Et qu'en serait-il du modèle d'exploitation familiale de proximité en prise sur son territoire... et de plus en plus prisé par les consommateurs citoyens ?"

No entanto, entregar-se à dinâmica dos ALCs, sem uma PAC "suficientemente virtuosa", significa continuar a favorecer a expansão e a concentração das fazendas. Não se preocupar com as consequências agrícolas dos aspectos de "investimento" desses acordos estimula a chegada do capital que pode fazer a Europa perder o controle da terra. Até quando o status francês dos arrendamentos rurais e do controle das rendas resistiriam? E quanto ao modelo de agricultura de base familiar em seu território ... e cada vez mais popular entre os consumidores? (tradução livre do autor)

As negociações de um Acordo de livre comércio com o México, em que pese não seja parte do escopo desta dissertação, tal qual antecipado no mencionado Telegrama 873 de 2000, e revelado pelo Presidente da CNA em 2017, em entrevista citada neste trabalho, o tema agrícola no México pressiona a agenda de comércio exterior do país, face aos efeitos sociais negativos de reorganização produtiva no campo após a entrada em vigor do NAFTA, ou melhor dizendo, a desorganização da agricultura campesina.

O filme "Os estragos do livre comércio"⁹⁶ mostra *in loco* como a abertura comercial organizou, de um lado, as *traders* e, de outro, desorganizou a produção de alimentos ancestrais dos povos autóctones, o que está afetando o tecido social mexicano e aumentado a dependência externa por alimentos tradicionais. Esse efeito conexo de receio social de uma "invasão" agrícola nas negociações no acordo Mercosul-UE e o Mercosul-México já foi capturada pelos analistas especializados⁹⁷ e foi confirmada na entrevista com a CNI, assim como pelas informações levantadas para o Anexo III, especificamente na resistência das contrapartes ao tema agrícola na ampliação do Acordo Mercosul-Índia e nas negociações do ALC Mercosul-Coreia.

A União Europeia está há muito alerta para os efeitos que um possível acordo de livre comércio com o Mercosul terá na economia rural dos países membro e nos efeitos distributivos na economia, algo que foi apontado pelo entrevistado da CNA como uma das

⁹⁶ Para ver o filme <http://info.arte.tv/fr/mexique-les-ravages-du-libre-echange> , acessado em 10/10/2017.

⁹⁷ Ver análise em <http://bilaterals.org/?mexico-mercosur-deals-at-stake-if&lang=en> , acessado em 10/10/2017.

preocupações aparentes. Em um estudo sobre o impacto de um possível acordo, realizado em 2011, baseado em duas metodologias distintas (CAPRI⁹⁸ e GLOBE⁹⁹), fica claro o *trade off* dos negociadores europeus entre abandonar ou desagradar o lobby agrícola europeu em específico, com o efeito distributivo negativo para o setor, em nome de um fortalecimento da economia industrial e de serviços e o bem estar geral das economias europeias. Assim, como o próprio estudo aponta, trata-se de um conflito distributivo entre o campo e a cidade; entre livre cambismo e modos de vida. Fica claro no texto que há uma distância considerável entre o que o Mercosul deseja ofensivamente e o que os europeus estão dispostos a oferecer nesse tema, sendo que os ganhos potenciais em bens não agrícolas não seriam tão maiores. Assim conclui o estudo:

In summary, the model results indicate that the economic losses and the adjustment pressures arising from a bilateral trade agreement between the EU and the countries of Mercosur would, as far as the EU is concerned, **fall very heavily on the agricultural sector**. The gains to other sectors would be widely diffused and, given the very small magnitude of these gains relative to the EU economy as a whole, would be easily absorbed without an imposing adjustment burden. The aggregate welfare changes for the EU, whether measured across the whole economy or, on a partial basis, with respect to the activities agricultural production and food consumption, would be small. However, the **trade-off involved in the redistribution of income between agriculture and the rest of the economy is steeper in the scenarios depicting the Mercosur request compared with those involving the EU offer. The Mercosur request provokes a much greater downward impact on agriculture whereas the additional gains elsewhere (to non-agrifood sectors or to consumers) are relatively smaller.**¹⁰⁰ (Grifo nosso)

Como evidência do debate que ocorre dentro da UE e da maneira delicada e reativa que um acordo contendo bens agrícolas teria dentro do bloco, a diplomacia europeia tenta convencer ou, ao menos, acalmar os ânimos dos produtores e empresários do setor agrícola europeu. Em recente discurso no Congresso dos Agricultores Europeus em 10/10/2016, o embaixador Marc Vanheukelen, atual representante da União Europeia junto à OMC, reverberou a fala que o comissário Phil Hogan havia feito um pouco antes na Assembleia

⁹⁸ The Common Agricultural Policy Regional Impact. Modelo de avaliação de impacto de acordos de comércio na agricultura europeia. Para maior detalhamento ver

http://www.caprimodel.org/docs/capri_documentation_2012.pdf.

⁹⁹ GLOBE ou GTAP - The Global Trade Analysis Project (GTAP) is a global network of researchers and policy makers conducting quantitative analysis of international policy issues. Para maior detalhamento ver <https://www.gtap.agecon.purdue.edu/>.

¹⁰⁰ Estudo "Potential EU-Mercosur Free Trade Agreement: Impact Assessment", publicado pela Comissão Europeia em 2011, disponível em http://ftp.jrc.es/EURdoc/Vol%201_MAIN%20RESULTS_JRC67394.pdf, acessado em 18/09/2017.

Geral da Associação de Processadores de Frango - VEC, em 30/09/2016¹⁰¹, e nas negociações birregionais em Outubro de 2017¹⁰². Nessas duas falas, fica claro o que está em jogo para a Comissão Europeia, incluído o poder de lobby a ser domado antecipadamente pelos negociadores. São trechos dos dois discursos em ordem cronológica:

(1) On Mercosur, meanwhile, the negotiating process has been effectively relaunched with an exchange of market access offers. **As you know well, the agricultural sector is a key offensive interest for the Mercosur. However, we have made clear to these countries that they need to moderate their expectations for what is manageable and acceptable to the EU.**

As to Mercosur, the exchange of market access offers has effectively relaunched the negotiating process. The agricultural sector is a key offensive interest for Mercosur and it is inevitable that significant contributions will have to be made on EU agricultural sensitive products. However, **the Commission made clear to Mercosur that it needs to moderate its expectations to what is manageable and acceptable to the EU.** Mercosur, with more than 250 million people also represents a market of offensive interest for the EU agriculture, like dairy, some fruits and vegetables, olive oil and wines and spirits. It will then be a matter of achieving an acceptable balance.

This being said, some agricultural sectors remain sensitive. Full tariff liberalisation in TTIP or Mercosur for these sectors is therefore not an option. Trade concessions will probably be necessary, **but they will probably be granted in the form of import quotas.**" Grifos nossos.

(2) Volto a pedir aos países do Mercosul que moderem suas expectativas sobre seus produtos sensíveis.

A partir dessa fala dos europeus, as perguntas prospectivas são: o que seria "moderar" as expectativas? Como se diz em linguagem de negociação, qual "a linha vermelha" de cada lado? É uma tarefa pouco trivial moderar expectativas em agricultura e ainda manter um valor econômico aceitável para angariar apoio político dentro dos parlamentos dos países do Mercosul que leve à ratificação de um acordo. Entregar compras públicas, bens industriais e serviços (incluídas as regras de investimento) por um aumento de cotas parece um *trade off* um tanto quanto ingênuo. Na hipótese de não haver aceitação social da sociedade europeia ao acordo em razão de concessões "pouco moderadas", a reação pode colocar o texto acordado em risco, ao menos tal qual negociado. Definitivamente não são dúvidas que apareceram

¹⁰¹ Ver discurso em https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/hogan/announcements/speech-commissioner-phil-hogan-avec-general-assembly-30th-september-2016-lisbon-portugal_en, acessado em 12/09/17.

¹⁰² Declaração feita à imprensa pelo Comissário europeu após uma reunião do Conselho de Ministros da Agricultura da UE, realizada em Luxemburgo, mesmo momento em que ocorriam as negociações birregionais em Brasília em 09/10/2017, disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2017-10/ue-diz-que-oferta-esta-posta-para-mercosul-definir-acordo-com-o-bloco>, acessado em 09/10/2017

somente nesta pesquisa, mas, certamente, também deve estar povoando a mente dos formuladores de política comercial dos dois lados do bloco.

Não se pode perder de vista, de outro modo, que em negociações internacionais, não só as de comércio, os atores estão atentos às janelas de oportunidade. A conjunção de disposição de abertura comercial dos dois lados é um fator decisivo na escolha do timing. Nesse ponto, os negociadores do Mercosul demonstram estarem atentos a essa condição em 2017, em especial. O anúncio de um ALC com a UE daria aos líderes locais um troféu interno ao seus *constituencies*, demonstrariam vitalidade do bloco, o que descredibilizaria o discurso anti-Mercosul, e, por fim, ficaria estabelecido um paradigma negociador, replicável em outras negociações. Trata-se de uma conjunção de resultados positivos que estão sendo observados por ambos os lados, na medida em que o UE já deve ter precificado esse valor intrínseco do acordo para o Mercosul, e, portanto, não deve vender barato esse prêmio.

De um modo mais sistêmico, a chegada de Trump ao poder, a saída do Reino Unido e a necessidade de produzir uma pauta positiva para os governos do Mercosul, aparentemente, têm empurrado os dois lados, Mercosul e UE, para uma agenda que os descolem da imagem de protecionismo. Assim, a negociação inter-regional aparentemente se tornou uma agenda mais política do que econômica neste momento de confluência entre os interesses do *establishment* político-econômico. Nesse sentido, analistas têm apontado para essa dimensão de urgência que os dois atores têm demonstrado de encerrar as negociações até o final de 2017¹⁰³, quando poderia ocorrer o fechamento da janela de oportunidades. Esse espaço de oportunidades de boa vontade política foi confirmado pelo embaixador Carlos Amorim e emb. Ronaldo Costa, em entrevista para esta dissertação.

Um efeito ou relação das negociações com a União Europeia para a política externa do Brasil no tema agrícola, ainda a ser estudado, é como a diminuição das ambições agrícolas pontualmente acordadas com a UE vão ou estão interferindo, como causa ou como consequência, de uma mudança maior de posição do Brasil no tema em nível multilateral. Em Artigo intitulado *Brazil joins hands with EU, strikes death blow to G20*¹⁰⁴, D. Ravi Kanth

¹⁰³ Nesse sentido, ver as seguintes matérias: <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/brazil-in-push-to-bring-eu-mercosur-deal-to-conclusion/>, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/brazil-tells-the-eu-it-wont-move-without-ethanol-and-beef/>, acessadas em 15/09/17.

¹⁰⁴ Publicado pelo número 8505 do South North Development Monitor (SUNS) em 19/07/2017. Disponível em <https://www.twn.my/title2/susagri/2017/sa620.htm>, acessado em 15/08/2017.

reporta uma inusitada cooperação entre o Brasil, Colômbia, Peru, Uruguai e a UE para disciplinar o tema dos subsídios domésticos e medidas de estoque regulatório em matéria agrícola (Job/AG/99¹⁰⁵) que, segundo o autor, coloca em cheque a própria existência do G20 agrícola e a posição brasileira no nível multilateral como líder do mundo em desenvolvimento. No texto, o autor afirma:

Brazil has finally struck a death blow to the G20 coalition of developing countries that it had created in 2003 for reforming the global agriculture, after joining hands with its erstwhile foe - the European Union - for tabling a proposal on domestic support. The proposal leaves the two big subsidizers - the United States and the EU - in the industrialized world almost untouched, several trade envoys told SUNS.

(...)

In short, the proposal does not address the Blue Box production-limiting direct payments as well as hundreds of billions of dollars of Green Box subsidies that are also found to be trade-distorting.

Even though many developing countries did not have AMS commitments in the Uruguay Round, they are now being asked to pay a price by Brazil which had created the G20 developing country coalition in August 2003. **After 14 years, Brazil reversed its historic decision.**

Confirmada essa análise, as negociações com a União Europeia, como causal ou efeito, terão marcado uma mudança não só dos paradigmas de negociações comerciais do Mercosul, confirmando ainda mais o efeito estruturante do acordo, mas também terá mudado o próprio eixo orientador da política externa do Brasil em face das coalizões de geometria variável com os países em desenvolvimento e do tema agrícola no seu viés ofensivo.

3.4 NEGOCIAÇÕES DO MERCOSUL SEM AGRICULTURA E OUTRAS VARIÁVEIS E POSSIBILIDADES

É possível fazer um exercício contra factual de negociações do Mercosul sem agricultura ou com poucos ganhos incrementais? A resposta não é simples, tampouco desprovida de escolhas políticas. Por mais que possa desagradar o setor agrícola do bloco, a resposta é sim, com os devidos contornos interpretativos que uma análise prospectiva deve ter o cuidado de buscar.

No nível mais amplo, em termos de construção de consensos sociais e políticos, o investimento despendido para a construção do arranjo político-diplomático do G20 agrícola,

¹⁰⁵ Disponível em http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/july/tradoc_155777.pdf , acessado em 15/08/2017.

como peça central do arsenal negociador do Brasil até 2008, mostra como o tema é por demais central para o Brasil para os membros do Mercosul. Amorim (2015, p. 297) demonstra claramente como os interesses agrícolas se confundiam com a própria estratégia no nível da *high politics* do comércio, tanto nacional, como global e regional. Como mostra Amorim, a experiência da ALCA parece ter sido decisiva para o alcance dessa síntese dos interesses no enfrentamento negocial.

No nível dos atores nacionais nos parlamentos, últimas palavras na ratificação dos acordos, o clima de reação a um mau acordo em agricultura não é desconsiderável à luz de como manejam as bancadas ruralista nos legislativos, tanto nos parlamentos dentro do Mercosul quanto no Parlamento Europeu. Do lado brasileiro, com 211 membros no Congresso, a bancada ruralista é alvo constante de abordagens que agraciam os interesses do agronegócio brasileiro, inclusive com resultados positivos nas negociações com a União Europeia¹⁰⁶. No lado europeu, tampouco será fácil convencer os parlamentares que já demonstraram, ao menos em parte, desassossego com um possível acordo em função da crise política brasileira¹⁰⁷, quiçá com interesses rurais dos países europeus em jogo¹⁰⁸.

No nível dos atores nacionais privados, considerando que não é complexo acomodar os interesses dos dois sócios menores por meio inclusive de ampliação dos regimes especiais, como os sistemas gerais de preferência (SGP), resta refletir acerca dos atores brasileiros e argentinos. Definitivamente, a assinatura de um acordo sem ganhos em agricultura terá sérias dificuldades de ser aceita pelos setores privados, além das dificuldades que isso representaria dentro dos parlamentos nacionais, ao menos, do Brasil e da Argentina.

Do lado brasileiro, em matéria à imprensa em 2016, a CNA foi enfática ao pontuar que: "A CNA entende, ainda, que a Europa precisa valorizar a importância estratégica do relacionamento histórico e econômico com os países do Bloco, **'sob pena de tornar inviável uma possível negociação'**"¹⁰⁹(grifo nosso).

¹⁰⁶ Ver matéria em <http://www.gazetaonline.com.br/noticias/politica/2017/07/de-olho-em-211-votos-temer-negocia-apoio-da-bancada-ruralista-1014081006.html>, acessada em 18/08/2017.

¹⁰⁷ Ver matéria em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral/deputados-europeus-pedem-suspensao-de-negociacao-mercossul-ue-diante-da-situacao-de-temer,70001869448>, acessado em 18/09/2017.

¹⁰⁸ "EU farmers and the food sector see it as a disaster for them," said Mairead McGuinness, an Irish member of parliament from the centre-right EPP, the largest bloc in parliament, in a European Parliament session in Strasbourg on 10th July 10, dispõe em <http://en.mercopress.com/2010/07/09/eu-promises-support-for-farmers-in-event-of-trade-agreement-with-mercossul>, acessado em 18/09/2017.

¹⁰⁹ Matéria disponível em <http://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-questiona-uniao-europeia-pela-ausencia-de-cotas-para-carne-bovina-e-etanol-nas>, acessado em 16/08/16.

Do lado argentino, o presidente da SRA foi ainda mais enfático: "Propiciamos el acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur, en la medida en que estén contemplados los productos agroindustriales. **Nadie imagina un acuerdo con la Unión Europea que los deje afuera.**"¹¹⁰ (grifo nosso)".

No nível de atores posicionados nas negociações, para responder a esse exercício, foram feitas perguntas aos entrevistados. Com exceção de um dos entrevistados, que mostrou que havia uma nova acomodação dos interesses em agricultura nas negociações multilaterais muito distinta em 2017, os demais mostram-se bastante céticos quanto ao sucesso de negociações sem que haja ganhos substanciais em agricultura. Assim, ao menos pelo prisma dos entrevistados, é bastante difícil convencer os atores nacionais sobre um processo de liberalização em bens industriais sem os correspondentes ganhos em agricultura, mesmo que não equivalentes.

Um efeito contra factual estudado ou ao menos problematizado é o tema do *first come effect*¹¹¹, que diz respeito aos ganhos para o primeiro grande parceiro comercial que conseguir fechar um acordo amplo de acesso ao mercado, pois lhe será garantido um posicionamento de mercado antecipado no amplo mercado do Mercosul. Isso é um ativo econômico em si para o Mercosul e um valor econômico em si para os competidores mundiais, notadamente quando se encontram em concorrência acirrada como atualmente. Esse efeito foi especialmente percebido nas negociações com a UE, na primeira e segunda fases (1999-2004; 2012-2017). Na primeira, os europeus só demonstraram maior ímpeto quando havia alguma outra negociação em paralelo, como a ALCA, competindo pelo *first come effect*. Na segunda, a atual, pelo efeito de pedidos de negociação de diversos outros blocos e países com a eventual possibilidade de fechamento do acordo com a UE.

Uma outra variável interveniente estudada e que apareceu mais precisamente no momento das entrevistas, foi a influência de atores políticos nacionais específicos para a construção de consensos ou de dinâmicas próprias na negociação. Dois momentos são exemplificativos dessa variável interveniente. O primeiro foi a disposição de Cristina Kirchner na Argentina no momento do relançamento das negociações UE-Mercosul em 2010,

¹¹⁰ Discurso feito pelo presidente da SRA, Luis Miguel Etchevehere, 29/07/2017, na abertura da 131ª Exposición de Ganadería, Agricultura e Industria Internacional, disponível em <http://www.sra.org.ar/>, acessado em 16/08/17.

¹¹¹ Ganhos de mercado inerentes ao competidor que primeiro recebe vantagens de acesso.

sem o que, aparentemente, não teria ocorrido o relançamento das negociações. O segundo foi a postura política de Dilma Rousseff para a manutenção da pauta negociadora, em especial das negociações UE-Mercosul, mesmo que de maneira tensa e em marcha forçada, na primeira década dos anos 2010, e sob o risco de rompimento da Decisão 32/00 e da própria estrutura do bloco.

Uma outra variável independente é aparentemente matemática, mas que esconde uma assimetria estrutural (SOUZA *et al.*, 2010) das economias nacionais do bloco. Esse ponto é o mais quantitativo das demais questões em análise, mas também guarda seu viés qualitativo no que concerne às decisões de políticas nacionais de desenvolvimento. É possível estabelecer uma correlação entre negociações bem-sucedidas e sem sucesso e os riscos econômicos sistêmicos em estabelecer acordos com países de economias menores (Egito, Israel e Palestina). Quando o parceiro tem um economia suficientemente significativa e complexo, tomando em consideração a dispersão econômica dentro do Mercosul, é bastante complexo formar lista de oferta comuns em ALCs (cerca de 90% do comércio¹¹²), mesmo que o tempo de implementação das cestas não seja linear e haja listas de exceções.

Para além do ALCs, é preciso ter em mente de que as possibilidades de APTs ainda estão disponíveis com vários atores relevantes. Nesse sentido, mesmo que a orientação atual aparentemente conduza para a busca por parceiros desenvolvidos, portanto por meio de ALCs, os APTs são ganhos necessários para contrabalançar perdas que ocorrerão quando e se o *acordo estruturante* entrar em vigor. Do mesmo modo, é preciso observar a maneira pela qual a OMC lidou com o *efeito agrícola* no mundo multilateral, colocando em marcha Acordos de Facilitação de Comércio (AFC) na ausência de consenso para passos mais largos. Essa estratégia já está sendo colocada em prática pelo Brasil face aos EUA, por meio de negociações de facilitação de comércio e convergência/coerência regulatória¹¹³. Estudos recentes do CCGI/FGV¹¹⁴ mostram que esses temas se bem resolvidos podem ter impactos econômicos maiores do que a própria redução tarifária, inclusive para o setor agrícola.

¹¹² Em que pese não exista um número estabelecido nas regras da OMC para a cobertura de ALCs, o número de 90% costuma ser o costume internacional nesse tipo de acordo.

¹¹³ Notícia oficial em <http://portal.siscomex.gov.br/informativos/noticias-orgaos/secex/brasil-e-eua-negociam-medidas-de-facilitacao-de-comercio>, acessado em 18/08/2017

¹¹⁴ Estudo disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/18731>, acessado em 18/08/17.

3.5 O EFEITO DISCIPLINADOR DAS NEGOCIAÇÕES.

A literatura clássica de comércio que advoga, com base em empiria histórica, a proteção tarifária como mecanismo de propulsão do desenvolvimento industrial (LIST, 1841; FURTADO, 1985; CHANG, 2003) encontra-se em forte contestação na hegemonia do pensamento dominante de política comercial no Mercosul no momento atual. Não se trata, contudo, das mesmas ideais puro e simples de *laissez faire* dos anos 1990, mas de uma nova cadeia causal, cuja direção é invertida: o desenvolvimento da capacidade competitiva internacional do bloco seria adquirida a partir da abertura comercial, no que este trabalho denominou de *efeito disciplinador* dos ALCs em relação ao processo de desenvolvimento econômico.

A crença de que o inverso possa ser verdadeiro, ou seja, diminuir a proteção tarifária como mecanismo causal de aumento de produtividade, tal qual defendido por CINDES & CDPP (2016), não parece, contudo, encontrar empiria suficiente na história econômica internacional, como aponta Chang (2004), ao menos em países socioeconomicamente complexos da semiperiferia do capitalismo, como o Brasil. Essa estratégia foi adotada nos EUA nos anos 1980 e intensificado pelo governo George W. Bush (2001-2009) no que ficou conhecido como modelo de política de centro-e-raios (*Hub and Spoke*), ou *Liberalização Competitiva* (ARASHIRO, 2004) cujos resultados em termos de desindustrialização, desemprego e redução de salários explicam, em grande medida, o surgimento no espectro político norte-americano do *Angry White Man*¹¹⁵, elegendo Donald Trump em 2016.

A situação é ainda mais complexa e paradoxal porque, como aponta BARENHO (2016), tampouco a proteção tarifária e as políticas de desenvolvimento industrial foram usadas como mecanismos coordenados com políticas comerciais ativas. A situação é complexa na medida em que nem a proteção gerou no bloco aumento de produtividade e competitividade, o que reforça o argumento livre cambista, nem é empiricamente plausível que o oposto ocorra, o que reforça o argumento de proteção. É, sem dúvida, um paradoxo com envergadura de *high politics* na Economia Política Internacional do bloco.

O marco teórico desse novo modelo de política comercial orientado à abertura comercial foi claramente desenhado por uma parte dos atores de política comercial no sentido de utilizar a abertura comercial como uma alavanca para o aumento da competitividade da

115 Expressão criada por Michael Kimmel no livro *Angry White Men: American Masculinity at the End of an Era*.

economia com um todo. No editorial da RBCE 128 ¹¹⁶, de junho de 2016, fica evidente a consolidação da crença na capacidade "disciplinadora" que uma nova abertura comercial traria:

(...) E as empresas brasileiras precisam sofrer a pressão competitiva do comércio exterior para promover a inovação e modernizar a sua gestão. Em suma, será preciso abrir a economia brasileira para aumentar a produtividade e, assim, garantir a expansão sustentada das exportações, que não são um fim em si mesmo, mas o preço que uma economia tem de pagar para ter acesso a bens e serviços demandados por sua estrutura produtiva e seus consumidores.

Essa abordagem, em que haverá dádiva após sacrifícios é descrita no Ensaio Sobre o Sacrifício (1899), no qual os antropólogos Marcel Mauss (1872-1850) e Henri Hubert (1872-1927) descrevem o sacrifício como um ritual que move um outro conjunto de objeto sagrados. Isso está no nível da metafísica dos ritos sociais e pouco parece ter de fundamento na construção de um processo de desenvolvimento nos moldes das escolhas da Economia Política. Haveria, como defendem os pensadores da antropologia, um momento de "dessacralização" ou de "expição" das ineficiências, o que no Mercosul é representado pela baixa produtividade e competitividade das economias do Mercosul, mas que, por meio de um "sacrifício" de abertura comercial, haveria uma rendição. Considerando modelos históricos de análise, essas abordagens estão mais para apostas em uma agenda, ou até mesmo para um certo tipo de "profissão de fé", como na lógica moral de Maus e Hubert, do que para um projeto estratégico calcado em análise empírica.

No nível da aposta, há elementos que denotam factibilidade temporal e que apareceram em todas as entrevistas. Para os que advogam o efeito positivo e ordenador dos ALCs, com a abertura comercial extrarregional, ocorreria um processo de aprofundamento da coerência interna do bloco, o que o entrevistado uruguaio chamou de "disciplinador para dentro", na medida em que não se poderia conviver dentro do bloco com regras menos vantajosas do que aquelas outorgadas a UE. Assim, com as regras em sintonia, seria possível montar uma cadeia regional moderna e, a partir de aí, conectá-la a outras cadeias pelo mundo.

Na entrevista com a DNAE/MRE, salientou-se que esse efeito já estaria ocorrendo por causa da negociação com a União Europeia. Segundo a entrevistada, os avanços nos temas

¹¹⁶ Disponível em http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/128_Editorial.pdf, , acessado em 18/08/2017

ofertados europeus estão provocando um efeito de convergência dentro do bloco, como é o caso do Protocolo de Compras Públicas do Mercosul, que, finalmente, poderia sair como um efeito "bumerangue" da oferta conjunta feita à UE. No mesmo sentido, para além da questão tarifária, temas antes tomados como tabus, como autocertificação de produtos e meio ambiente¹¹⁷, começam a serem debatidos com maior tenacidade dentro do bloco, estendendo esses avanços inclusive para os ACEs da região.

De modo aderente a esse efeito ordenador de fora para dentro, na entrevista, o emb. Carlos Amorim expressou sua percepção acerca de um outro ponto pouco explorado: "se a União Aduaneira funcionasse [plenamente], seria mais fácil negociar juntos". Aqui, o entrevistado aponta para um elemento relevante a explorar com o possível fechamento das negociações do Mercosul com a UE. Sob pena de desvio de comércio dentro do próprio bloco, será preciso tornar o Mercosul uma União Aduaneira mais abrangente do que a atual, incluindo o setor automotivo e do açúcar, por exemplo, cujo efeito lateral ajudaria negociações futuras.

A saída para essa combinação de paradoxos foi apontada por Amorim (2015), para quem não há uma combinação de causa e efeito entre acordos comerciais e desenvolvimento, mas, sim, para o dato de que "o país precisaria, na verdade, reposicionar-se nos fluxos econômicos internacionais, alcançando patamares cada vez mais altos de valor agregado em suas exportações. Isso, no entanto, é uma construção e esta se faz com planejamento e políticas industriais e de comércio exterior integradas". No mesmo sentido Nunes; Ribeiro; Amorim; Araújo (2016), argumentam:

Independentemente do resultado alcançado nas atuais negociações, se o Brasil se engajar em um esforço de integração comercial com grandes blocos econômicos e países desenvolvidos, como o que está sendo negociado com a União Europeia, assim como com países em desenvolvimento, estarão dados os contornos gerais, setoriais e temporais básicos sobre os quais deve ser construída uma política industrial eficiente. Estarão definidas as áreas produtivas e a projeção temporal sobre a qual haverá uma forte exposição da economia brasileira à internacionalização econômica.

¹¹⁷ Em relação a pontos convergentes, Vieira Vargas apontou a questão ambiental. Para ele, "o estabelecimento de padrões regulatórios e parcerias no setor fará com que caiam as emissões poluentes por parte dos sul-americanos". Fala durante sua sabatina no Senado Federal para assumir o posto de Representante do Brasil junto à União Europeia em 11/08/16. Disponível em <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/08/11/uniao-europeia-precisa-melhorar-proposta-agricola-para-obter-acordo-com-mercosul-diz-diplomata>, acessada em 19/09/2017

Por fim, aparentemente, no nível bilateral, parece ter havido uma redução das expectativas do empresariado brasileiro do agronegócio frente à negociação com a União Europeia, concentrando os seus esforços em Carnes e Etanol. No nível multilateral, também ocorreu algo muito significativo em termos de estratégia da posição histórica do Brasil frente aos temas de agricultura e sua liderança histórica no G20. O abandono pelo Brasil e pelo Mercosul, total ou parcial, do tema da agricultura nas negociações comerciais, tanto em nível multilateral quanto em nível bilateral, tem, à luz dos achados desta dissertação, a capacidade de alterar a variável independente mais relevante até este momento, que são os interesses agrícolas ofensivos e defensivos.

3.6 O MERCOSUL EM UM CENÁRIO DE TPP-1 E DE EUA PÓS TRUMP

Quase todos os países e blocos do mundo desenvolvido, à luz da metodologia utilizada, têm algum tipo de diálogo ou negociação em curso com o Mercosul em 2017. Dos possíveis parceiros desenvolvidos ainda não explorado na lógica da uma negociação de ALCs são os Estados Unidos. Em parte, por uma resistência em termos ideológicos, como aponta Vaz (2002) e como apontaram alguns entrevistados, em parte pelos traumas deixados pela negociação com a ALCA e, atualmente, em decorrência da ambiência política refratária ao diálogo internacional da administração Trump.

De todo modo, em que pese seja uma economia assimetricamente maior do que a do bloco, os EUA são um parceiro com menor propensão ao aparecimento do *efeito decalagem* desde uma perspectiva do Mercosul e do Brasil, em particular. Essa constatação está presente em um estudo produzido pelo CCGI/FGV¹¹⁸, utilizando modelagens de dados de comércio, tendo em conta que as importações americanas do Brasil, em especial, são compostas em uma razão mais equilibrada entre bens manufaturados, semimanufaturados *vis-à-vis* bens primários. Além desse aspecto, o estudo também mostra que há possibilidades reais de complementariedade produtiva e econômica entre as duas economias num eventual acordo.

Em entrevista com a área responsável por uma possível negociação com os Estados Unidos, ficou claro que, dadas as condições políticas objetivas nos EUA, é improvável que

¹¹⁸ Estudo disponível em <http://estatico.amcham.com.br/arquivos/2016/estudo-fgv-mai.pdf>, acessado em 22/08/17, acessado em 18/08/2017.

haja uma estratégia de retomada de um diálogo comercial amplo com vistas a um ALC com aquele país, tal qual a ocorrida nos anos 2000 registrada na literatura de Araújo (2008). Nesse sentido, é inevitável esperar que haja uma nova janela de oportunidades num cenário pós-Trump.

Nesse meio tempo, as relações comerciais bilaterais entre o Brasil e os EUA se intensificaram no nível setorial, notadamente, no que concerne a negociação de melhoria das regras mútuas de acesso aos mercados em temas não tarifários. Nesse sentido, destaca-se a negociação de AFC¹¹⁹ entre os dois países, capitaneados pelo MDIC e USTR, no âmbito do Tratado de Cooperação Econômica e Comercial (ATEC), com ênfase em convergência regulatória e harmonização de normas. No mesmo sentido, dadas as características da economia norte-americana, outros acordos no nível industrial estão sendo executados no sentido de reduzir diferenças de padrões produtivos.

À luz dos achados e das informações colhidas nas entrevistas com o emb. Tovar Nunes, a experiência da ALCA mostrou que essencial para os negociadores do bloco compreender a maneira de negociar e o mandato negociador dos Estados Unidos derivado do chamado *Trade Policy Authority* (TPA). Essas são questões fundamentais para compreender como se dá o processo de negociação e seu *modus operandi* antes, durante e depois das negociações. Esse é um tema que apareceu na literatura de Nunes (2004) e que foi confirmada em entrevista com o autor para esta pesquisa em 2017 em razão de também ter participado ativamente das negociações à época. Quando perguntado sobre o que o Brasil havia aprendido com as negociações da ALCA, o autor respondeu:

(1) A maneira como o Executivo norte-americano é autorizado a negociar acordos comerciais por intermédio, à época da ALCA, da Trade Promotion Authority, deve ser conhecida a fundo, para informar a estratégia de negociação (do Mercosul). A TPA para a ALCA trazia tantas restrições que inviabilizariam a obtenção de resultados equilibrados em qualquer circunstância. E (2) o envolvimento da sociedade civil foi fundamental para a legitimação do processo e das posições negociadoras.

Nesse sentido, o entrevistado ponderou duas questões que parecem centrais para um eventual relançamento de um diálogo com os EUA. Do ponto de vista *ex ante* e preventivo, será necessário usar esforços políticos e diplomáticos para, nos processos anteriores de

¹¹⁹ Informação oficial disponível em <http://portal.siscomex.gov.br/informativos/noticias-orgaos/secex/brasil-e-eua-negociam-medidas-de-facilitacao-de-comercio>, acessado em 12/05/2017.

construção de uma TPA, influenciar no sentido de que o Executivo norte-americano não chegue com um mandato negociador inconsistente com os parâmetros mínimos aceitáveis do Mercosul. Do contrário, haverá o mesmo impasse ocorrido na ALCA, que foi extremamente limitado pelo Congresso Norte-Americano. Do ponto de vista *ex post* e durante as negociações, será necessário lidar com a sociedade civil como um ator incontornável dados os efeitos ideológicos em volta do parceiro na região, de uma maneira distinta do que está ocorrendo no acordo com a UE, para o qual há mais aceitação ideológica Vaz (2002).

Será preciso, do mesmo modo, construir novas capacidades negociadores no momento em que essa janela de oportunidades se abrir novamente. Assim como aconteceu durante a ALCA, em que foi necessário construir capacidades institucionais dos membros do Mercosul e do Brasil, em especial, quando os EUA voltarem a negociar acordos amplos, as atuais capacidades negociadoras do bloco são insuficientes para lidar com uma empreitada de iniciativas simultâneas em moldes e modalidades similares as que foram negociadas na TPP. Assim, um novo salto de capacidades institucionais será necessário, notadamente, daquelas ligadas a serviços sofisticados de metrificação de ganhos econômicos, comércio eletrônico, convergências ou coerência regulatória, bens e serviços ambientais.

Esse novo salto do patamar das capacidades negociadores ficou evidente tanto na entrevista com a DNAE/MRE, quanto com a CNI, que se demonstrou bastante preocupada nem tanto com a negociação em si dos textos dos acordos, mas com o acompanhamento da implementação, principalmente, no sentido de buscar maximizar ganhos e mitigar perdas decorrentes das concessões lado a lado.

Nesse ponto da burocracia negociadora do Mercosul, Araújo (2008) vocalizando o que já parecia evidente nos anos 2000, propõe um modelo de negociadores fixos do Mercosul, inspirado na burocracia da União Europeia, no que denominou de uma "Comissão Negociadora Permanente", sediada em Montevideo, com representantes de cada um dos membros. Durante as entrevistas, essa ideia foi confrontada aos demais entrevistados governamentais. O entrevistado uruguaio afirmou que essa é uma ideia desde sempre defendida pelo seu país. O negociador brasileiro demonstrou ser desnecessário fazer isso porque os negociadores são fixos na prática no Mercosul e que isso poderia ser pouco produtivo do ponto de vista do contato físico com as burocracias nacionais e os setores privados envolvidos. Esse não é, portanto, um tema pacífico. Certamente, uma das

dificuldades de se estabelecer esse tipo de burocracia semiautônoma entre supranacionalidade *versus* intergovernabilidade é um dos eixos dessa questão.

No caso específico do esvaziamento do TPP (TPP-1), ocorrido a partir da saída prematura dos EUA do Acordo, abrem-se novas oportunidades em face das perdas relativas que os países daquela coalizão sofreram com a saída estadunidense. Nesse sentido, o emb. Carlos Amorim percebeu essa noção geral e a expressou na entrevista para essa pesquisa, assim como a chefe da DNAE confirmou essa tendência de aproximação mais contundente da Nova Zelândia depois da saída dos EUA da TPP. Nesse sentido, ainda é incipiente prever os resultados para a agenda negociadora do Mercosul, mas estudos do PNUD já mostram que os ganhos sem o acesso ao mercado dos EUA são bastante reduzidos, dado a redução do grau de abrangência do acordo sem os EUA¹²⁰.

Esse fato, adicionado ao possível fechamento do *acordo estruturante* com a União Europeia, pode desencadear um processo de corrida por negociações com o Mercosul dos países remanescentes no TPP. Essa hipótese foi levantada também na entrevista com a DNAE/MRE, que, além do caso neozelandês já mencionado, percebe-se um movimento semelhante vindo do Japão na eventualidade de os europeus conseguirem fechar ganhos em setores sensíveis para a economia japonesa, como bens de capital, eletrônica e automotivo.

A leitura desse *menu* geral de combinações mostra quão variadas são as opções de integração comercial do bloco em face dos diversos tipos de acordos comerciais, sejam amplos sejam restritos, e com os graus de flexibilidade de posições disponíveis à mesa. Assim, reforça-se o fato de que nem o Mercosul é uma "camisa de força" nem é um fato consumado. Como aponta Araújo (2008), o Mercosul é um arranjo em última análise político, sendo, portanto, do campo das decisões políticas a estratégia negociadora.

¹²⁰ Para ver matéria sobre o estudo <http://bilaterals.org/?a-new-economic-study-has&lang=en>, acessado em 19/09/2017

CONCLUSÃO

Os acordos comerciais são parte de um complexo emaranhado de compromissos formais e informais do regime internacional do comércio, mas que, nos últimos anos, ganharam proeminência no debate público, notadamente no âmbito do Mercosul, escopo deste trabalho. Os ALCs são, assim, uma das pontes que conectam o mundo do debate moral entre livre comércio e desenvolvimento, nas suas várias facetas conceituais, com o fato comercial operacional no cotidiano das autoridades aduaneiras.

É possível concluir que não há como analisar os acordos comerciais apenas pelo viés teórico, como se não houvesse forças microeconômicas operando na base da Economia no nível das firmas, no nível nacional, no nível internacional e no nível global. Da mesma maneira, não há como desassociar o mundo operacional do comércio dos postulados teóricos tanto das Relações Internacionais quanto da Economia Política Internacional, sob pena, como diria Keynes, de ver os "homens práticos" serem governados por teóricos mortos que não conhecem.

Enquanto há lacunas nos estudos sobre o tema, abundam críticas nos meios políticos e na imprensa especializada dos países da região acerca de uma suposta incapacidade do bloco de avançar sua agenda negociadora, sustentando que essa "paralisia" tem implicações sistêmicas no processo de desenvolvimento do Mercosul como instituição e dos países, em particular. Nesse debate público, as percepções reveladas denotam um elevado grau de enviesamento ideológico, orientadas por certos determinismos econômicos entre livre comércio e prosperidade, invariavelmente apontando o Mercosul como arranjo institucional incapaz de fechar acordos de livre comércio e desacorrentar o *Prometeu*.

Da mesma maneira, é preciso reconhecer que há uma certa confusão narrativa dos diversos discursos, que oscilam entre a instrumentalização política e a ingenuidade político-econômica, passando por fetiches e profissões de fé desprovidas de empiria, a favor e contra o uso de ALCs como propulsores de uma inserção do Mercosul e, em especial, do Brasil na economia internacional.

No viés a favor, desconsideram-se questões centrais da Economia Política Internacional, como a aversão sistêmica do tema agricultura em negociações comerciais de qualquer tipo, por inúmeras razões, das mais sólidas do ponto de vista geopolítico até as mais perceptivas de matriz cultural. A pesquisa mostrou que o Mercosul é refém de seu próprio

sucesso produtivo no campo (*armadilha agrícola*), cujo aspecto negativo associado e não consequente do primeiro, a *decalagem* do setor primário em relação ao setor secundário, tornam-se, juntas, condicionantes suficientemente problemáticas nas negociações dos ALCs e de resultados econômicos líquidos duvidosos.

Do mesmo modo, é evidente o exacerbamento do discurso de fechamento da economia brasileira como um fio condutor narrativo para conquistar mentes e corações acerca das desvantagens do modelo atual, mas pouco se dá importância ao *trade-off* entre abrir-se ou proteger-se, perda na integração e diminuição na autonomia.

Do lado protecionista, não é factível pensar que, dadas as circunstâncias político-econômicas atuais, as forças produtivas industriais mais importantes do bloco, boa parte pertencente ao capital internacional, farão um esforço ativo de transformar o Mercosul em uma plataforma de exportações em razão da proteção tarifária do mercado nacional.

Do ponto de vista das ideias, nos dois últimos séculos do pensamento econômico sobre comércio internacional no Ocidente, as tensões epistêmicas entre proteção e abertura sempre existiram e produziram vitórias parciais para cada lado. Ao que tudo parece, a revisão da literatura contemporânea da Economia Política Internacional demonstra que continua havendo embates, contudo cada vez mais especializados, mais autonomizados pelos modelos econométricos e menos voltados a estabelecer o vínculo direto entre desenvolvimento e comércio internacional.

Com o impasse das negociações da Rodada do Desenvolvimento em 2008, ficou ainda mais evidente a busca por uma estratégia de inserção internacional por meio do comércio a partir de uma lógica mais operacional e menos sistêmica. Aparentemente, a literatura acompanhou essa tendência de economia política dos países e blocos, tornando o discurso do desenvolvimento *démodé* e alçando as noções contemporâneas de livre comércio, como Cadeia Global de Valor, a uma posição de maior destaque.

Do ponto de vista da estrutura econômica dos países do Mercosul, nessa espécie de *crony capitalism* que se tornou o capitalismo praticado no bloco, não só as forças nacionais se acostumaram a não se internacionalizar como tampouco as políticas de desenvolvimento condicionaram o apoio público a um desempenho exportador capaz de aumentar a competitividade em relação às demais economias.

Do mesmo modo, como descreveu Milton Santos, com seu par binário de "centros de pensar" e "centros de fazer", o Mercosul, na sua base produtiva industrial mais sofisticada, é, contudo, ainda um "centro de fazer" das grandes companhias multinacionais, cujas decisões são tomadas nos "centros de pensar" em Vevey e em Wolfsburg¹²¹. Isso torna duvidosa a efetividade de uma inserção internacional por meio de acordos de livre comércio *per se* com os países desenvolvidos sem que haja um projeto de integração mais sofisticado com outros sócios em desenvolvimento, que alterem as preferenciais finais do comércio do bloco com os demais parceiros no mundo, atraindo para suas economias mais investimentos produtivos. Assim, assumir uma estratégia ampla de ALCs não é em si uma garantia de expansão econômica nem tampouco de estagnação econômica em termos qualitativos, mas o sucesso dessa estratégia depende de uma complexa concertação das forças produtivas nacionais e multinacionais pouco prováveis.

A pesquisa, em consonância com a literatura, reforçou que há um déficit institucional do Mercosul e dos seus membros no sentido de criar de fato capacidades nas burocracias do bloco e dos países membros. Além desse fato, há necessidade de avançar o processo decisório para construção da agenda, das ofertas e dos documentos a serem negociados. Entretanto, é preciso reconhecer que as capacidades técnicas para negociar aumentaram sobremaneira desde a experiência da ALCA, como abordado no Capítulo 1, mesmo que ainda estejam aquém das necessidades e possibilidades. Muito mais grave do que não ter negociadores fixos do bloco é o fato de não haver uma espécie de *think tank* regional com mandato dos Estados membros para analisar e propor estratégias baseadas em fatos e evidências, com ferramental analítico próprio a partir das fontes de dados nacionais existentes e muitas vezes sigilosos, como os de produção industrial. Os países tentam buscar construir essas capacidades, mas o Mercosul como bloco ainda trabalha nesse campo da tentativa e erro, sendo o conhecimento acadêmico do bloco em relação à análise de ALCs ainda incipiente.

A literatura, os documentos primários e as informações colhidas não mostram que há evidências de que o formato negociador em conjunto estabelecido pela Decisão CMC 32/00 tenha impedido ou atrapalhado a agenda negociadora desde então. Em que pese seja possível identificar pontos negativos do atual modelo, notadamente técnicos e operacionais para manter uma agenda negociadora mais complexa, como já demonstrado, não se encontrou

¹²¹ Sedes mundiais da Nestlé e Volkswagen, respectivamente.

cadeia causal relevante que mostrasse a interferência negativa da variável 32/00 no resultado dos acordos de comércio do bloco. Esse resultado mais se explica por estender além do necessário os esforços no âmbito multilateral (por exemplo, impasse na Rodada de Doha) aliado ao aspecto estrutural de negociar acesso de bens agrícolas em qualquer das modalidades de acordos comerciais.

Ademais, a decisão 32/00 não parece ser um fato consumado nem a compreensão interpretativa e operacional está acabada. Assim, a Decisão não limita os países tanto quanto se propala nos meios políticos e na imprensa. Não obstante, há uma questão econômica e matemática relevante no tocante a troca de ofertas em acordos de livre comércio, que precisam jurídica e economicamente ter uma cobertura ampla para serem considerados um ALC, abarcados, portanto, pelo Art. XXIV da GATT-47. Nessas circunstâncias, negociar outros tipos de acordo para além dos ALCs pode ser uma mudança necessária para avançar a agenda do Mercosul.

Assim, é possível afirmar que a Decisão 32/00 é causa e consequência de um determinado modelo de integração regional baseado em uma União Aduaneira, mas não é um "destino manifesto" nem um impeditivo de negociações. O embaixador Carlos Márcio Bicalho Cozendey, subsecretário-geral de assuntos econômicos e financeiros do Ministério das Relações Exteriores, autor do texto da Decisão 32/00, na IV Conferência sobre Relações Exteriores (CORE) em 2015, quando questionado acerca do futuro da Decisão a partir das circunstâncias daquele momento, explicou que assim como a Decisão se explica pela mudança de postura do bloco em 2000, também somente uma nova mudança do modelo de inserção internacional do Mercosul, por exemplo desistindo do projeto de União Aduaneira, poderia modificar aquele marco negociador. Assim, as negociações extra-bloco do Mercosul têm restrições ou condicionantes mais complexas do que a Decisão CMC 32/00, que não parecem explicar os resultados ainda reduzido de acordos nos três períodos de análise deste trabalho.

Descartada a institucionalidade do Mercosul como variável determinante, como já apontava a literatura de Araújo (2008), foi preciso um esforço adicional de pesquisa para avaliar a variável independente agricultura, que podia estar funcionando como uma *armadilha negociadora* do Mercosul. A própria nomenclatura tautológica de modalidades de bens na

OMC, NAMA como sendo tudo que não agrícola, já denuncia o quão complexo é o tema em negociações comerciais, dada a centralidade desses bens.

Não seria possível, contudo, testar essa condicionalidade agrícola somente nos processos negociadores do Mercosul, porque agricultura é, como mostrado na pesquisa, um tema de interesse sistêmico. Nesse sentido, em complementação aos apontamentos qualitativos trazidos, de fontes primárias e secundárias, em que pese metodologicamente mais complexo, foi necessário testar a variável dentro do contexto de todos os ALCs em vigor em setembro de 2017 notificados à OMC. Tendo como ponto de partida a variável dependente os ALCs, foram feitas as tipologias e separações que pudessem dar um quadro quantitativo-qualitativo, abordado no Capítulo 3.

Os resultados quantitativo-qualitativos dos ALCs demonstraram convergência com os argumentos trazidos na literatura e nas entrevistas. De fato, em graus distintos dependendo do ator com que se lide, há uma inescapável influência dos temas agrícolas na taxa de sucesso de fechamento de acordos comerciais do tipo livre comércio. Essa relação é quanto mais agrícola, menos propensão a fechamento de ALCs, ou melhor dizendo do ponto de vista estatístico, quanto menos interesses agrícolas envolvidos mais chances de fechamento de acordos. Isso se mostrou verdadeiro na amostra, mas já era um fato observado nas negociações do antigo GATT e da OMC. Desconsiderar questões sistêmicas como essas em negociações comerciais é o mesmo que, na noção de Fiori, fazer uma análise de “Economia vulgar”.

À luz do Quadro 2, é possível afirmar que a decisão de política comercial de promover ALCs é apenas um dos passos do processo, mas condicionantes estruturais de subalternidade econômica, com interferência direta na economia política doméstica, afetam o modelo de desenvolvimento pretendido e o lugar do país/bloco na participação do comércio internacional por meio de ALCs. Se o objetivo não for apenas promover uma agenda política de abertura, mas sim de não congelar uma situação de dependência, os "casamentos" devem ter um grau de aderência substantiva.

De um lado, sistemicamente, os países com estruturas sociais e econômicas agrícolas relevantes têm dificuldade de ver seus pleitos atendidos em acordos comerciais, seja do tipo multilateral seja do tipo bilateral, pois as condições objetivas de potências agrícolas da semiperiferia de promover seus interesses não parecem provável, à luz dos dados. Trata-se de

um *trade-off* entre promover uma atitude de maior livre-cambismo em face dos parceiros em potencialmente mais abertos às demandas ou estabelecer um processo de perda de *policy space*. Mais uma vez, o trilema de Rodrik faz sentido para os países que queiram se abrir rumo à hiperglobalização, pois algo vai ser perdido em termos de soberania ou liberdades sociais.

Os riscos envolvidos em uma estratégia mais inclinada ao livre cambismo em um país semiperiférico como o Brasil, aparentemente, mesmo que fora do escopo temporal deste trabalho (2000-2014) foram mapeados inclusive por apoiadores dessa agenda liberalizante. No seu discurso de posse, o então Ministro José Serra aponta, em convergência com as observações feitas neste trabalho, cuidados inerentes nessas circunstâncias:

Nas políticas de comércio exterior, o governo terá sempre presente a advertência que vem da boa análise econômica, apoiada em ampla e sólida consulta com os setores produtivos. É ilusório supor que acordos de livre comércio signifiquem necessariamente a ampliação automática e sustentada das exportações. Só há um fator que garante esse aumento de forma duradoura: o aumento constante da produtividade e da competitividade. **Se alguém acha que basta fazer um acordo e abrir, que isso é condição necessária suficiente, está enganado.** É preciso investir no aumento constante da competitividade e da produtividade.¹²² (Grifo nosso)

No caso do Mercosul em especial, como apontou Welber Barral (2015), não se pode culpabilizar o bloco, como se fora um espantinho para deferir os ataques pelo reduzido número de acordos. A *armadilha agrícola* existe e não será resolvida, entretanto com menos agricultura, na economia do bloco. Assim como Prebisch nunca defendeu a redução da produção agrícola com saída para o subdesenvolvimento, este trabalho, do mesmo modo, não se propõe a advogar o abandono do setor agrícola, o que seria ingênuo e antieconômico, mas, sim, o tratamento do tema da qualidade produtiva das exportações do bloco como central para uma agenda negociadora construtiva, dados os diferenciais claros de elasticidade da demanda entre bens primários e bens industriais e os efeitos multiplicadores inversamente proporcional entre os dois setores.

Essa melhoria das exportações no setor industrial e de serviços do bloco é essencial para um processo de aproveitamento econômico dos acordos. Do contrário, serão mais uma

¹²² Discurso de Posse do Ministro José Serra em 18 de maio de 2016. Disponível em <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>, acessado em 03 de março de 2017.

vez vendidas ideias glorificadas de que a região precisa de um "choque de modernidade" ou ideias de "disciplina", mas cujo resultado prático será a estagnação econômica dos países na cadeia inferior do capitalismo, por meio de um "pouso forçado" da economia produtiva industrial montada durante o século XX.

Os efeitos sociais de uma perda estrutural de vitalidade industrial significará o fim da possibilidade de *take-off*. As consequências de um cenário como esse são bastante graves no nível de emprego e renda e, dada as condições democráticas dos países, como aponta o trilema de Rodrik, os resultados são imprevisíveis no nível político tal qual ocorreu com a estratégia *hub-and-spoke* norte-americana, sem o "privilegio exorbitante" de emissor da moeda de reserva mundial. Esse risco social é conhecido, mas ainda pouco estudado no bloco.

Com uma população que chegará, nos próximos anos, a 300 milhões de pessoas nos quatro países envolvidos nos compromissos negociais do Mercosul, depender de um modelo econômico baseado em exportações de *commodities* é um risco social considerável. Esses setores não são capazes de sustentar níveis de emprego e renda capazes de manter o tecido social consistentemente estável, além de não serem setores econômicos portadores de futuro, no sentido das inovações de tipo shumpeteriana. Dado o histórico recente de participação democrática e processo de ganhos econômicos na base dessa sociedade, sofrer uma decalagem de padrão remuneratório de maneira estrutural pode conduzir a um processo de "mexicanização" do Mercosul, com a formação de enclaves de desenvolvimento cercado de desigualdades. Esse cenário é bastante preocupante e não pode ser considerado um mero detalhe nas negociações e durante a implementação dos acordos.

Por parte dos otimistas, uns apostam que esse incremento de competitividade virá pelo *efeito disciplinador* que as regras dos ALCs teriam sobre a economia da região, como querem crer alguns estudos e os pronunciamentos dos formuladores de política comercial, o que, do ponto de vista empírico, parece desprovido de empiria histórica, em se tratando de países periféricos de dimensão continental. Outros apostam em um choque de eficiência em virtude da exposição microeconômica. Outros colocam suas fichas em um processo ordenado de políticas industriais em convergência com os tempos de desgravação das cestas do maiores ALCs. Tudo isso dado, não há como prever qual a abordagem será vencedora, mas qualquer que seja, demandará respostas estatais.

Trabalhando o tema da janela de oportunidades e aproveitando a fala do entrevistado uruguaio, que afirmou que "agora há um consenso na região sobre as negociações", é preciso ter em mente que negociações comerciais são processos de construção de desejos mútuos complexos, de "casamentos" muitas vezes improváveis e que precisam de um tratamento político adequado, para que não se percam convergências históricas únicas, como o vácuo criado pela saída temporária dos EUA do tabuleiro central dos acordos. Assim, o momento atual demanda pragmatismo de objetivos, dado que estão postas condições geoeconômicas e regionais propícias ao fechamento de ALCs.

Tomando em conta toda a amostra e os cruzamentos feitos com os dados quantitativos e a análise qualitativa deles decorrente, a leitura em conjunto dos números mostra quão sistêmicas e exógenas são as condicionantes mais relevantes que cercam o universo dos acordos de livre comércio do Mercosul. A decisão endógena dos países e o enfrentamento de variáveis idiossincráticas do bloco, como a dificuldade matemática de formação da oferta conjunta, para construir uma rede de acordos é uma condição necessária, não foram determinantes no processo entre 2000-2014.

A dodecafonía, aparentemente caótica, dos distintos processos de negociação comercial extrarregionais do Mercosul precisa ser compreendida à luz dos objetivos econômicos dos países e das possibilidades na mesa. Assim, essa "composição" complexa da agenda precisa ter alguns princípios ordenadores, mesmo que heterodoxos do ponto de vista clássico. Um desses elementos é a estratégia para endereçar os interesses agrícolas que são ao mesmo tempo legítimos e de difícil consecução. Um outro é fazer a abertura em bens industriais e serviços de modo a compensar parceiros de distintos perfis econômicos, resultando um efeito diferencial de produção como um todo. Uma "composição" como essa não é trivial. Essa possibilidade parece estar aberta, principalmente, com o possível fim da hegemonia da agricultura como tema central nas negociações do Mercosul.

Os dezessete anos da *negociação estruturante* mostram que as dificuldades de se concluir um acordo com tantos atores e interesses complexos têm sido subestimadas. É preciso, contudo, que o Mercosul logre, para sua própria legitimação como bloco negociador, livrar-se de uma "Maldição de Tântalo"¹²³, de um lado, e de outro, não caia em uma

¹²³ Mito grego acerca da maldição de Tântalo, que sempre que se aproximava do objeto de seu desejo, este se distanciava ainda mais daquele. É o que parece ocorrer com as negociações Mercosul-UE.

armadilha de acordos que no fundo impeçam a construção de um processo de desenvolvimento, mantendo o bloco na camada inferior da produção capitalista contemporânea, cujos efeitos de exclusão social e desigualdade não são desprezíveis, como sentido no referendo do Brexit e na vitória eleitoral da plataforma de Donald Trump, orientada pelo interesse nacional seletivo.

Portanto, é preciso ter em mente que há uma relação bidirecional entre os modelos básico de integração disponíveis na mesa do Mercosul (**Mercosur Communitas, Mercosur Fortis, Mercosul Levis e Mercosul Finitus**) e as estratégias de abertura comercial que o bloco assumirá daqui por diante, o que, por sua vez, pode influenciar e ser influenciado por outras políticas de desenvolvimento econômico regionais e nacionais. Esse quadro determinará o futuro da economia da região e dos países do bloco. A aposta acrítica no livre comércio como promotor do “bem-estar” e do desenvolvimento econômico em si deve ser matizada, que desconsidera as consequências diretas para a estabilidade social e política nos países, ainda mais quando em uma posição periférica no capitalismo mundial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, S. Trajetória do Mercosul e Mudança de Paradigmas da Política Externa Brasileira: Possíveis Interpretações para a Crise Do Bloco - Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 19 | Jan./Abr. 2015.
- ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul & União Europeia - estrutura jurídico institucional*. 3a. Edição, Ed. Juruá, 2010. ACCIOLY, Elizabeth. *Mercosul & União Europeia - estrutura jurídico institucional*. 3a. Edição, Ed. Juruá, 2010.
- ARANA, Arantza Gomez. The European Union's policy towards Mercosur. Responsive not strategic.
- ARASHIRO, Zuleika. Preferências Comerciais Unilaterais: Cooperação ou Coerção? O Caso do Programa de Preferências Comerciais para os Andes. Dissertação de Mestrado. FGV/SP – 2004, disponível em <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2427/142238.pdf?sequence=3> .
- ARAÚJO, Ernesto H. F. O Mercosul: negociações extrarregionais. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.
- ALMEIDA, Paulo R. Formação da diplomacia econômica no Brasil. História Diplomática - Volume I. Funag. 2017. Disponível em <http://funag.gov.br/loja/download/1212-Formacao-da-diplomacia-economica-no-brasil-VOL1.pdf> .
- AMORIM, Ricardo L. C. *Acordos Comerciais, Economia Fechada e Brasil: Algumas Observações*. In: Revista NECAT - Ano 4, nº8 Jul-Dez de 2015. Disponível em <http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/necat/article/download/3801/4384> .
- Atlas da política externa brasileira / Carlos R. S. Milani ... [et. al.] - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO ; Río de Janeiro : : CLACSO ; Rio de Janeiro : EDUerj, 2014.
- BARBOSA, Pedro H. B. *As Tarifas Alves Branco: entre o protecionismo e a preocupação fiscal*. Revista em Tempos de Histórias. Universidade de Brasília. No. 24. 2014. Disponível em: periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/download/11581/8161 .
- BARENHO, Rodrigo Cruvinel. *Processo Decisório e Negociações comerciais no Mercosul: o Impasse com a União Europeia*. Instituto de Relações Internacionais, UNB. 2014.
- _____ Política comercial do Governo Lula da Silva (2003-2010): preferências dos atores, condicionantes políticos e econômicos e desempenho. 2017. 230 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.
- BLUSTEIN, Paul. Desventuras das nações mais favorecidas. Funag, 2011.
- BRICEÑO, José R. *Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina*. In: Estudios Internacionales 175 (2013) - Instituto de Estudios Internacionales - Universidad de Chile.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. O pensamento econômico brasileiro: ciclo ideológico do desenvolvimentismo, Rio de Janeiro, Contraponto, 1988

- BOUZAS, Roberto. *Las perspectivas del Mercosur: desafíos, escenarios y alternativas para la próxima década*. Buenos Aires: FLACSO, 1999.
- BOUZAS, Roberto. HIRST, Mónica ; VEIGA, Pedro Luiz da Motta. Escenarios prospectivos del Mercosur e implicaciones para la Unión Europea. Centro Studi di Politica Internazionale. Roma. 2001.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Comércio Preferencial entre o Mercosul e a República da Índia*.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Acordo De Comércio Preferencial entre o Mercado Comum Do Sul (MERCOSUL) e a União Aduaneira Da África Austral (SACU)*.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e o Estado de Israel*.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul-Palestina*.
- BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Acordo-Quadro para o Estabelecimento de uma Área de Livre Comércio entre o Mercosul E A República Árabe da Síria*
- BURRELL, Alison *et al.* *Potential EU-Mercosur free trade agreement: impact assessment, Volume 1: Main results*, JRC Reference Reports, European Commission, Brussels (2011), disponível em http://ftp.jrc.es/EURdoc/Vol%201_MAIN%20RESULTS_JRC67394.pdf .
- BURLAMAQUI, L. Finanças, desenvolvimento e o estado empreendedor chinês: Uma abordagem Schumpeter-Keynes-Minsky. *Revista de Economia Política* 35 (4), 2015.
- CARNEIRO, F. Medidas não Tarifárias como Instrumento de Política Comercial: Conceito, Importância e Evidências Recentes de seu Uso no Brasil. *Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 19 | Jan./Abr. 2015*
- CARNEIRO, Patrícia H. dos S. Uma Avaliação Crítica do Processo de Integração do Mercosul, à Luz dos seus Antecedentes, Instrumentos e Relações Externas, em Especial com a União Européia. Tese de doutoramento. Universidade de Santiago de Compostela. 2007. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=40092> .
- CALDAS, Ricardo W.; ERNEST, Christoph. *Alca, Apec, Nafta e União Européia - Cenários para o Mercosul no Século XXI*. Ed. Lumen Juris, 2003.
- CAMPANHA NACIONAL CONTRA A ALCA (org.). *Para Entender a Alca*. Ed. Loyola. 2002.
- CAMPANHA NACIONAL CONTRA A ALCA (org.). *Vida Sim, Alca Não. Análises e Documentos*. Ed. Loyola. 2002.
- CAMPBELL, Jorge (ed.). *Mercosur: entre la realidad y la utopia*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999.
- CARVALHO, A. e Parente, A. Impactos comerciais da área de livre comércio das Américas. *Texto para Discussão n. 635*. Brasília: IPEA, março 1999.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem. A elite política imperial*. 3a. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

CASTILHO, M. Acordo de Livre Comércio com a UE: a vulnerabilidade dos produtos industriais produzidos pelo Mercosul à competição europeia. In *Nova Economia – UFMG*: Belo Horizonte - maio-agosto 2005.

CASTILHO, M. Acordo Mercosul-União Europeia: perspectivas das exportações de manufaturados para o mercado europeu. In: Marconini, M. e Flores, R. (eds.). *Acordo Mercosul-União Europeia: além da agricultura*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

CAVALCANTI, Amaro. O Meio Circulante Nacional / Vol.53. Editora: Unb. Ano: 1983. [1893]

CAVES, R.E. *Trade and Economic Structure*. Models and Methods. Harvard University Press.

CELARE. La Sociedad Civil Del Mercosur y Chile en la Asociación con la Unión Europea. Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa. Santiago. Dezembro de 2000.

CARÍSIO, Maria Clara Duclos. A política agrícola comum e seus efeitos sobre o Brasil. Brasília: IRBr: Funag, 2006.

CHANG, Ha-Joon. Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

_____ O engodo dos benefícios do livre comércio. *Le Monde Diplomatique*. junho de 2003.

_____ Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo, Ed. Elsevier, 2009.

CEPALUNI, Gabriel. *Determinantes dos Fracassos e Sucessos das Coalizões nas Negociações do GATT/OMC*. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. USP. 2010, disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-05052010-140037/pt-br.php> .

CINDES & CDP. *A integração internacional da economia brasileira: propostas para uma nova política comercial*. In: RBCE, no. 128, 2016. Disponível em http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/RBCE128_CindesCdpp.pdf , acessado em 15/08/17.

CIMOLI, Mario; DOSI, Giovanni; STIGLITZ, Joseph (Eds.) *Industrial policy and development: the political economy of capabilities accumulation*. Oxford University Press, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. *Pour un renforcement de la politique de l'Union Européenne à l'égard du MERCOSUR*. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement Européen, Bruxelas, 1994.

CRUZ, Sebastian. Trajetórias. Capitalismo Neoliberal e Reformas Econômicas nos países da Periferia. Ed. Unesp, 2007.

DIAS, V.V. O Brasil entre o Poder da Força e a Força do Poder. In R. BAUMANN, *O Brasil e a Economia Global*. Editora Campus, Rio de Janeiro, 1996.

DOSI, Giovanni; PAVITT, Keith; SOETE, Luc. *The economics of technical change and international trade*. Harvester Wheatsheaf, 1990.

FARIA, Vanessa Dolce. Política externa e participação social : trajetória e perspectivas. Brasília : FUNAG, 2017. Disponível em http://funag.gov.br/loja/download/1222-POLITICA-EXTERNA-E-PARTICIPACAO-SOCIAL_FINAL.pdf .

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. In: M.C. Tavares E J.L. Fiori, Poder e dinheiro. Petrópolis, Editora Vozes, 1997.

_____ Poder e dinheiro. Petrópolis: Vozes, 1997, p. 87-147.

FMI, World Economic Outlook, May 1997.

FONSECA, P. Desenvolvimentismo: a construção do Conceito. Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro. Brasília: IPEA. 2014.

FONSECA JUNIOR, Gelson. Diplomacia e academia: um estudo sobre as análises acadêmicas sobre a política externa brasileira na década de 70 e sobre as relações entre o Itamaraty e a comunidade acadêmica – Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

FURTADO, Celso. *Criatividade e Dependência na Civilização Industrial* Editora: Círculo do Livro, 1985.

FURLAN, Fernando M. A Supranacionalidade no Mercosul. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 15 – jan./jun. 2010, disponível em [http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_\(Supranacionalidade_no_Mercosul\).pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-15/RBDC-15-091-Fernando_de_Magalhaes_Furlan_(Supranacionalidade_no_Mercosul).pdf) .

GALLUP, Jonh Luke; GAVIRIA, Alejandro; LORA, Eduardo. Geografia é Destino? Lições da América Latina. Trad. Fernando Santos. São Paulo: Ed. da UNESP, 2007.

GIANNETTI, Roberto. A inércia comercial do Mercosul. O Estado de S.Paulo. 2012. disponível em <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,a-inercia-comercial-do-mercosul-imp-,887057>

GRANATO, L. *A Autonomia como Vetor da Ação Externa e da Integração na América do Sul: Postulações Teóricas* - OIKOS | Rio de Janeiro | Volume 13, n. 2 • 2014. www.revistaoidos.org | pp. 78-90

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. 500 anos de Periferia – Uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre: Ed. da Universidade, 1999.

HUGUENEY, Clodoaldo. *A política comercial brasileira: velhos problemas, novos tempos propostas de política comercial*. In: Revista Brasileira de Comércio Exterior No. 119. 2014

HELLEINER, E. Globalising the classical foundations of IPE thought. Contexto Internacional. vol. 37, n. 3, sep.-dec. 2015, p. 975-1010.

HAYEK, Friedrich A. Os Fundamentos da Liberdade. Editora Visão, 1983. [1960]

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. *Brasil, Argentina e a Integração no Mercosul: Trajetórias e Projeções Subnacionais em Meio à Relação Doméstico-internacional*. In: Anais do II Simpósio Pensar e Repensar a América Latina, 2016. Disponível em https://sites.usp.br/prolam/wp-content/uploads/sites/35/2016/12/JUNQUEIRA_II-Simp%C3%B3sio-Internacional-Pensar-e-Repensar-a-Am%C3%A9rica-Latina.pdf

KEOHANE, R.O.; Nye, J.S. Interdependence in World Politics. In Crane, G.T. & Amawi, A., *In The Theoretical evolution of international political economy: a reader*. New York: Oxford University Press, 1997.

KEOHANE, R.O.; Nye, J. S.. Power and Interdependence in the Information Age. In *Foreign Affairs*, 77(5), p.81, 1998.

KIEMI, Albene e MENEZES, Roberto. BRASIL E MERCOSUL: rumos da integração na lógica do neodesenvolvimentismo (2003-2014). Caderno CRH, Salvador, v. 29, n. SPE 03, p. 135-150, 2016. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0135.pdf>.

KNIGHT, Gary; CAVUSGIL, S. Tamer; RIESENBERGER, John R. *Negócios Internacionais - Estratégia, Gestão e Novas Realidades*. Pearson Education. 2010.

KUME, Honorio et al. *Acordo de livre comércio Mercosul – União Européia uma Estimativa dos Impactos no Comércio Brasileiro* -In TEXTO PARA DISCUSSÃO N° 1054 – Brasília: IPEA, novembro de 2004.

LIMA, Marcos C. & MEDEIROS, Marcelo Almeida (Org.). *O Mercosul no limiar do Século XXI*. São Paulo: Cortez Editora, 2000.

LIST, Friedrich. *Sistema Nacional de Economia Política*. Nova Cultural, 1989 [1841].

MARIANO, Marcelo P. *A Estrutura Institucional do Mercosul*. Ed. Aduaneiras, 2000.

_____. Percepções Governamentais sobre a Integração Regional na América do Sul. In: *Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 21 | Set./Dez. 2015*

MAUSS, Marcell; HUBERT, Henri. “Essai sur la nature et la fonction du sacrifice”, *Année sociologique*, n. 2, 1899 e republicado em MAUSS, M. *Oeuvres 1. Les fonctions sociales du sacré*, Paris, Éditions de Minuit, 1968 (Trad. Bras. Paulo Neves. São Paulo, Cosac Naify, 2013).

MAZZUCATO, Mariana. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Portifólio-Penguin, 2014.

MELLO, Flávia de Campos. (2000), *Regionalismo e inserção internacional: Continuidade e Transformação da Política Externa Brasileira nos Anos 90*. Tese de Doutorado, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

_____. *Política externa brasileira e os blocos internacionais*. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 16, n. 1, p. 37-43, Jan. 2002. Available from . access on 13 Nov. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392002000100005>.

MENEZES, Alfredo da Mota; PENNA FILHO, Pio. *Integração Regional: os Blocos Econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

NASCIMENTO, Claudia L. *O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro*. Senado Federal do Brasil. Brasília a. 43 n. 172 out./dez. 2006. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93272/Nascimento%20Cl%C3%A1udia.pdf?sequence=5>

NUNES, Tovar. O Impacto da Trade Promotion Authority (TPA) nas Negociações de Livre Comércio das Américas, à luz dos Interesses Comerciais Brasileiros. Tese CAE. IRBR, 2004.

NUNES, Evaristo; RIBEIRO, Raphael; AMORIM, Ricardo L. C.; ARAÚJO, Rogério Dias. *Comércio Internacional e Política Industrial no Brasil*. In: Os desafios da Política Industrial Brasileira. 1 ed. Brasília: ABDI, 2016, v.1, p. 631-664. ISBN: 9788561323400, Home page: <http://www.abdi.com.br/Estudo/10anosABDI2016%20web.pdf> .

PENNA FILHO, Pio; MENEZES, Alfredo da Mota. *Integração Regional - Os Blocos Econômicos nas Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2006.

PREBISCH, Raul. *O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais*. In: R. Bielschowsky org. Cinquenta anos de Pensamento da CEPAL. Editora Record 2000 [1949].

PONTES, Kassius D. S. Mercosul: a Dimensão Econômico-comercial. Disponível em <https://pt.scribd.com/doc/30827809/Mercosul-PDF> .

RICUPERO, Rubens. *O Brasil e o dilema da globalização*. 2. ed. São Paulo: SENAC, 2001.

REYES, Jorge E. Fernández. *El “Relacionamiento Externo” del Mercosur*. In. Estudios del CURI N° 01/15. Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales. Montevideo. 5 de febrero de 2015.

RODRICK, D. One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth. New Jersey: Princenton Univesity Press, 2007.

_____ The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy. W. W. Norton & Company, 2011.

ROTHACHER, J. The sources for orthodox and heterodox trade and industrial policies in Brazil - Brazilian Journal of Political Economy, vol. 36, nº 3 (144), pp. 580-602, July-September/2016.

RUGGIE, John G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: International Organization, Volume 36, Issue 2, International Regimes, 1982.

SARAIVA, Miriam; BRICEÑO, José R. *Argentina, Brazil and Venezuela: different perceptions about the construction of Mercosul*. In: Rev. Bras. Polít. Int. 52 (1): 149-166 [2009], disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a08.pdf> .

SCHUMPETER, J.A. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Nova Cultural, São Paulo, 1985.

SCHNEIDER, B. The developmental state in Brazil: Comparative and historical perspectives. Revista de Economia Política, 2015

SILVA, Suylan de Almeida Midlej. Democracia participativa e processo decisório de políticas públicas: a influência da campanha contra a Alca. Soc. estado. [online]. 2013, vol.28, n.1 [cited 2017-10-16], pp.53-74. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922013000100004> .

SIMÃO, Ana Regina Falkembach. The foreign policy and the Mercosul in the presidential elections of 2014. In: Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 5, nº. 25 | Ago. Set. 2014.

SOUZA, André M., OLIVEIRA, Ivan T. M., GONÇALVES, Samo S. *Mercosul: assimetrias estruturais em debate*. In: TEXTO PARA DISCUSSÃO No 1477 – IPEA. 2010.

SOUZA, Sarah-Lea John de. Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional / Sarah-Lea John de Sousa – Brasília : FUNAG, 2013.

STOLA, Ivan. *Elecciones en Argentina: el futuro del Mercosur en debate*. In: PP20150908 Position Paper, OPALC. In: Observatoire Politique de l'Amérique Latine et des Caraïbes, disponível em <http://www.sciencespo.fr/opalc> .

STRANGE, Susan. The Study of International Political Economy. In: States and Markets. 2a.Ed. London: Pinter Publishers, 1994 [1988], p. 7-42.

TULLO, Vigevani. PASSINI, Mariano M. *Alca: o Gigante e os Anões*. Ed. Senac, 2003.

VIGEVAI, Tullo & RAMANZINI JÚNIOR, H. *Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul*. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 517 a 552.

VIGEVAI, Tullo *et al.* O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008 . Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292008000100001> .

TIRRE, E. (1999). La inserción internacional de la Argentina: desequilibrios en el sector externo; comercio exterior e integración regional desde la organización de la Nación hasta la segunda guerra mundial. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado. Disponível em http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0088_TirreDE.pdf .

TSEBELIS, George. Atores com poder de veto: como funcionam as instituições políticas. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

THORTENSEN, Vera. Entrevista a Carta Capital, em 19/05/2014. Disponível em : <http://www.cartacapital.com.br/economia/ficar-atrelado-ao-mercosul-e-afundar-o-brasil-804.html>, acessado em 13 de agosto de 2016.

_____; FERRAZ, Lucas. O Isolamento do Brasil em Relação aos Acordos e Mega-Acordos Comerciais. Boletim de Economia e Política Internacional | BEPI | n. 16 | Jan./Abr. 2014

_____. Entrevista a Carta Capital, em 19/05/2014. Disponível em : <http://www.cartacapital.com.br/economia/ficar-atrelado-ao-mercosul-e-afundar-o-brasil-804.html>, acessado em 13 de agosto de 2016.

VAILLANT, Marcel. Recuperar a soberania comercial do Uruguai. Observatório Econômico da Rede Mercosul, Newsletter 34 (Nov./2011). Disponível em http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/109_MV.pdf

VATTEL, Emer. O Direito das Gentes EDITORA: UNB. 2004 [1758]

VAZ, Alcides Costa. Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul. In *Rev. bras. polít. int.*, vol.42, no.2, p.52-80, Dez 1999.

VAZ, Alcides Costa. Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul. Brasília: Funag/Ibri, 2002.

VAZ, Alcides Costa. Mercosul aos dez anos: crise de crescimento ou perda de identidade?- In *Rev. bras. polít. int.*[online]. 2001.

VEIGA, Pedro M.; RIOS, Sandra P. *Cadeias Globais de Valor e Implicações para os formuladores de Políticas*. Texto para Discussão. IPEA, 2014.

VON BÜLOW, Marisa. *A Batalha do Livre Comércio: a construção de redes transnacionais da sociedade civil nas Américas*. São Paulo: Ed. Unesp, 2014.

WEISS, L. The Myth of the Neoliberal State. In: C. Kyung-Sup et al.. (eds.), *Developmental Politics in Transition*. London: Palgrave, 2012, p. 27-42.

Anexo I321
00321

MERCOSUL /CMC/ DEC. Nº 32/00

RELANÇAMENTO DO MERCOSUL**RELACIONAMENTO EXTERNO**

TENDO EM VISTA: o Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, a Decisão CMC Nº 10/92 e a Resolução GMC Nº 35/92;

CONSIDERANDO:

Que a constituição de um mercado comum implica, entre outros aspectos, a necessidade de contar com uma política comercial externa comum.

Que os Estados Partes têm manifestado a necessidade de preservar, por um período adicional, as preferências comerciais negociadas bilateralmente com os países membros da ALADI com os quais não se finalizou a negociação de um marco normativo que regule as relações comerciais entre eles e o MERCOSUL.

Que os Estados Partes entendem que é necessário priorizar as negociações como bloco estabelecendo uma data limite para a negociação de acordos bilaterais.

O CONSELHO DO MERCADO COMUM**DECIDE:**

Art. 1º.- Reafirmar o compromisso dos Estados Partes do MERCOSUL de negociar de forma conjunta acordos de natureza comercial com terceiros países ou blocos de países extra-zona nos quais se outorguem preferências tarifárias.

Art. 2º.- A partir de 30 de junho de 2001, os Estados Partes não poderão assinar novos acordos preferenciais ou acordar novas preferências comerciais em acordos vigentes no marco da ALADI, que não tenham sido negociados pelo MERCOSUL.

Art. 3º.- Os Estados Partes realizarão todos os esforços, com o objetivo de concluir, até 31 de dezembro de 2000, a renegociação tarifária das consolidações de cada Estado Parte na OMC, com base na TEC.



322

00322

Art. 4º.- Os Estados Partes proporão reiniciar as negociações com a Comunidade Andina de Nações (CAN) e com o Mexico com vistas a assinar, no máximo até 31 de dezembro de 2001, o acordo para regular as relações comerciais preferenciais entre o MERCOSUL e a CAN e entre o MERCOSUL e o Mexico. Caso não seja possível concluir as negociações, as preferências vigentes só poderão ser mantidas até 30 de junho de 2003.



XVIII CMC – Buenos Aires, 29/VI/00



ANEXO II

Quadro 4 – Situação dos Diálogos e Negociações em Jan/2008¹²⁴ e Set/2017¹²⁵

País/bloco	Tipo de Acordo	Em janeiro de 2008	Em Setembro de 2017
		Status	Status
EUA	ALC ou Setorial	Proposta do Mercosul de negociar um ALC “4+1”, que não obteve reação positiva da parte norte americana.	Evolução setorial em matéria de Facilitação do Comércio e harmonização regulatória. Negociações co-presididas MDIC-MRE
Canadá	ALC	Avanço, em 2005, nos entendimentos para uma negociação de ALC “4+1”, interrompidos desde então por iniciativa canadense.	2010 aberto diálogo exploratório 2012 - conclusão do diálogo set/2012 - Camex realizou consulta pública sobre o ALC 2015 - Mercosul já possui mandato negociador 2015 - Canadá quer rever os documentos de 2012 - chegada de Justin Trudeau - nova agenda progressista (DH e gênero) (baixa sensibilidade para o Brasil) - continuar as negociações <i>Three step approach</i> Jan 2018. Reunião preparatória agendada para o lançamento das negociações.

¹²⁴ Dados reproduzidos de Araújo (2008, p. 275)

¹²⁵ Dados coletados na DNEA E DNOA

UE	ALC (11 temas)	<p>DEZ/1995 - documento guarda chuva, Acordo Quadro de Cooperação Inter-regional assinado em Madri.</p> <p>Processo negociador desde junho/1999 para um Acordo de Associação Inter-Regional compreendendo um ALC.</p> <p>I CNB - Buenos Aires</p> <p>2001 - pequena troca de ofertas 2004 - Trocas de ofertas 2006 - Impasse e suspensão das negociações.</p>	<p>Novas ofertas trocadas em 2016 (Anos-base 2010-2012)</p> <p>Mercosul - 87 % do comércio bilateral e 3.5% de exclusão UE 89,2 % do comércio e 4.5% de exclusão¹²⁶</p> <p>OUT - 2016 - 26 CNB 11 GRUPOS NEGOCIADORES FEV - REUNIÃO INTERSESSIONAL MAR/17 - CNB 27 JUL/17 - CNB 28 OUT/17 - CNB 29 NOV/17 - CNB 30 DEZ/17 - fechamento do texto esperado¹²⁷</p>
EFTA (Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein)	ALC	<p>Processo de diálogo, lançado em 2000, com a assinatura de um Plano de Ação. Primeira reunião do Grupo Conjunto em novembro de 2002. Reuniões de consulta sobre temas da OMC entre funcionários das delegações em Genebra, desde então.</p>	<p>Diálogos:</p> <p>Mar/2015 - Brasília Jun./2015 Genebra - diálogo Out/2016 - Diálogos exploratórios Encerrado o diálogo FEV/2017 reunião preparatória de lançamento da Negociação - modalidade de negociação - parâmetros e os passos - prazos, linha ou valor O lançamento das negociações Mercosul-EFTA, em Davos MAI/17 - Rodada aberta JUN/2017 - Buenos Aires AGO/2017 - Genebra Início 2018 - Outra Rodada deverá ocorrer</p>

¹²⁶ Os demais bens restantes para completar 100% referem-se àqueles com comércio administrado (Ex. Cotas)

¹²⁷ Essa expectativa se justifica pelo fato do avanço do texto dos capítulos de Concorrência, Facilitação de Comércio, Cooperação Aduaneira e Defesa Comercial estarem já acordado. Quase todo o resto está na dependência do fechamento de oferta de bens.

Turquia	ALC	Proposta turca de negociação de um ALC, apresentada em agosto de 2006, por Nota da Embaixada da Turquia em Brasília. O Mercosul ainda não definiu sua resposta e não voltaram a haver contatos com a parte turca.	JUN/08 Acordo Quadro com vista a um ALC Nov./08 1a. reunião Turcos demonstram falta de flexibilidade em agricultura e salvaguarda bilateral. Negociações paradas.
Rússia - União Econômica Euroasiática	ALC	Mecanismo de Diálogo Político e Cooperação. (Estabelecido em abril de 2003, contemplando inclusive temas econômico-comerciais. Em 2005, Argentina apresentou aos sócios um projeto de Plano de Ação sobre Comércio e Investimentos Mercosul-Rússia, que não chegou a ser aprovado nas consultas intrabloco).	2012 - Inflexão - Rússia informa que só podia negociar em conjunto, com a União Euroasiática 2014 - Assinado o I Memorando de entendimento em matéria comercial. STEP 1 - Russos não queriam incluir um ALC. Diálogo travou, porque não queriam se comprometer. 04/JUL/2017 - Nota para a Presidência Pró-Tempore Argentina recebida dos Russos mudando de posição. Aceitam reformular o memorando aceitando a possibilidade de um diálogo exploratório com vistas a um ALC.
Conselho de Cooperação do Golfo	ALC	Acordo-Quadro assinado em maio de 2005. Processo negociador de um ALC iniciado em novembro de 2005.	2007 - A negociação de Acordo de Livre Comércio entre o MERCOSUL e o Conselho de Cooperação do Golfo (CCG), composto por Arábia Saudita, Bahrein, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Omã e Qatar, foram suspensas dada as sensibilidades no setor petroquímico. Ago./2010, tentativa da Presidência Pro Tempore Brasileira (PPTB) do MERCOSUL de retomar o diálogo. Realizou-se missão exploratória a Riade. Dez/2010 – Encontro dos Ministros do MERCOSUL com representante do CCG. 2017 – Discussões do Mercosul para flexibilizar da negociação no sentido de contornar o impasse petroquímico.

Egito	ALC	Acordo-Quadro assinado em julho de 2004 prevendo a negociação de acordo de preferências tarifárias e ALC; negociações ainda não iniciadas.	<p>Set/2017 O Acordo de Livre Comércio (ALC) Mercosul-Egito entrou em vigor, no plano internacional, em 1º de setembro, após o depósito do instrumento de ratificação argentina (2/8).</p> <p>O acordo prevê eliminação imediata das tarifas de importação para 26% do universo tarifário do Mercosul e 31% do universo tarifário egípcio. Ao final de dez anos, 99% do universo tarifário do Mercosul e 97% do universo tarifário do Egito estarão totalmente desgravados.</p> <p>A aplicação do acordo no Brasil depende da publicação de decreto presidencial, cuja exposição de motivos foi assinada pelo Senhor ME, em 15/09, e pelo Senhor MDIC, em 28/09. Estão pendentes as assinaturas de MAPA, MDS e MF.</p> <p>A primeira reunião do Comitê Conjunto do ALC está prevista para 12 de dezembro, em Buenos Aires.</p>
Marrocos	ALC	Acordo-Quadro assinado em novembro de 2004 ¹²⁸ prevendo a negociação de Acordo de Preferências Tarifárias e Acordo de Livre Comércio; negociações ainda não iniciadas.	<p>Abr./2008 - Primeira rodada de negociações MERCOSUL-Marrocos foi realizada em Rabat,</p> <p>2016 - chancelaria marroquina indicou que o país teria interesse em retomar as negociações.</p> <p>Mar/17 - os sócios do MERCOSUL acordaram manifestar oficialmente ao Marrocos o interesse do bloco na retomada das negociações.</p> <p>Nov./2017 - O Mercosul e o Marrocos acordaram retomar, após quase dez anos, as negociações com vistas a um acordo comercial.</p> <p>Mercosul concorda em apresentar ao Marrocos proposta de texto-base para a negociação de um acordo de livre comércio.</p>

¹²⁸ Texto na íntegra http://www.sice.oas.org/TPD/MER_MAR/Negotiations/AcuerdoMarco_s.pdf, acessado em 24/10/16

Líbano	ALC	Proposta libanesa de um ALC com o Mercosul. (Apresentada em março de 2004, ainda sem resposta do Mercosul.)	<p>Dez/2014 - Memorando de Entendimento MERCOSUL-Líbano sobre Comércio e Cooperação Econômica.</p> <p>Abr./2015 - Primeira reunião de seguimento, com vistas à negociação de ALC.</p> <p>Jun./2016 - Envio do texto-base para as negociações proposto pelo MERCOSUL.</p> <p>Jun./2017 - Recebidos pelos sócios a resposta libanesa e estão sendo analisados pelos sócios do bloco.</p> <p>Jun./2017, comentários libaneses ao texto-base para as negociações de um ALC.</p> <p>Aguardando data para o início das negociações em 2018.</p>
Tunísia	ALC	Não há registro	<p>Nov./2011 - concordaram realizar a segunda reunião negociadora, em Brasília.</p> <p>Jul/2016 – Envio do texto base ainda sem resposta tunisiana.</p> <p>Tunísia tem demonstrado interesse na conclusão do ALC, em razão da entrada em vigor do ALC Mercosul-Egito.</p> <p>Nov./17 – Nova reunião negociadora</p>
Palestina	ALC	Ideia de negociação de um ALC com o Mercosul aventada pela parte palestina, através de canais diplomáticos, em julho de 2006, ainda sem resposta do Mercosul.	<p>Dez/2012 - Firmado o Acordo de Livre Comércio (ALC) entre o MERCOSUL e o Estado da Palestina. O lançamento de negociações para um ALC entre as duas Partes adquiriu impulso após o reconhecimento do Estado da Palestina por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (entre dezembro de 2010 e março de 2011).</p> <p>O ALC MERCOSUL-Palestina tem por objetivo a abertura de mercados para bens e possui cláusula evolutiva sobre a possibilidade de entendimentos futuros em acesso a mercados de serviços e investimentos. Compõe-se dos seguintes capítulos: comércio de bens; regras de origem; salvaguardas bilaterais; regulamentos técnicos, normas e procedimentos de</p>

			<p>avaliação e conformidade; medidas sanitárias e fitossanitárias; cooperação técnica e tecnológica; disposições institucionais e solução de controvérsias. O ALC tem cestas de desgravação tarifária nas seguintes categorias: A (desgravação imediata), B (quatro anos), C (oito anos), D (dez anos) e E (quotas ou margens de preferência). O MERCOSUL inclui na cesta de desgravação imediata itens de interesse exportador palestino, tais como azeite de oliva, produtos alimentícios, pedras e mármore.</p> <p>Mai/2016 - O Acordo foi encaminhado ao Congresso Nacional do Brasil e encontra-se em fase de internalização pelos demais sócios do Mercosul.</p>
Israel	ALC	<p>Acordo-Quadro assinado em dezembro de 2005.</p> <p>Negociação de um ALC a partir de fevereiro de 2006.</p> <p>Acordo de Livre Comércio assinado em dezembro de 2007.</p>	<p>Abr./2010 - O ALC Mercosul-Israel entrou em vigor no Brasil, e para os demais sócios do Mercosul, em setembro de 2011. O Acordo abrange cerca de 95% do comércio entre as Partes.</p> <p>O Mercosul aguarda a II Reunião do Comitê de Administração Conjunta (CAC) do Acordo, que não se reúne desde 2012.</p> <p>Conforme mandato do Congresso Nacional no ato de aprovação do ALC, para que o acordo se torne operacional, Israel deve garantir que estão excluídos os produtos exportados com origem dos territórios administrados pelo país após 1967.</p>
Irã	ALC	<p>Proposta de negociação de um ALC com o Mercosul aventada pelo Embaixador iraniano em Brasília, em setembro de 2006 (ainda não respondida pelo Mercosul).</p>	<p>Nenhum prosseguimento.</p>

CPLP	ALC	Proposta de negociação de ALCs entre o Mercosul e os países em desenvolvimento da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP, formulada pelo Brasil durante a V Conferência dos Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em julho de 2004; até o momento, apenas São Tomé e Príncipe e Cabo Verde manifestaram interesse positivo.	Nenhum prosseguimento.
SACU	APT	Acordo-Quadro Mercosul-África do Sul assinado em dezembro de 2000. Início das negociações Mercosul- SACU em julho de 2003 (a SACU, sigla em inglês da União Aduaneira da África Austral, é formada pela África do Sul, Botsuana, Lesoto, Namíbia e Suazilândia). Acordo de Preferências Tarifárias assinado com a SACU em dezembro de 2004. Processo de ampliação do APT em negociação desde a assinatura.	Dez/2008 – Assinado ACP entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU) Abr./2016 – Entra em vigor o ACP entre o MERCOSUL e a União Aduaneira da África Austral (SACU.). O ACP tem alcance limitado, ao prever margens de preferência de 10%, 25%, 50% e 100% para pouco mais de 1.050 linhas tarifárias de cada parte. Mai/2017 - I Reunião do Comitê de Administração Conjunta (CAC) do ACP MERCOSUL - SACU. Durante o encontro foram discutidos aspectos técnicos relacionados à implementação do Acordo. As partes deverão intercambiar a lista de árbitros nacionais especialistas em solução de controvérsias.
Índia	APT	Acordo de Preferências Tarifárias assinado em dezembro de 2004. Negociações para ampliação do APT em andamento desde outubro de 2006.	Acordo de Preferências firmado em 2009. Set/2016 - III Reunião do Comitê de Administração Conjunta, em Brasília. As Partes decidiram iniciar exercícios para a ampliação do Acordo. Set/2017- intercâmbio de listas de ofertas, sem oferta agrícola pelo lado indiano

Paquistão	ALC	Acordo-Quadro assinado em julho de 2006 prevendo a negociação de um APT e posteriormente de um ALC. Troca de propostas negociadoras iniciais no segundo semestre de 2006.	Ago./2010 - Primeira reunião exploratória Mercosul-Paquistão. A delegação paquistanesa reafirmou seu interesse na celebração de ALC, sendo o setor têxtil de fundamental para o país. Diálogos parados no momento.
Singapura	ALC	Proposta de Cingapura de negociação de um ALC, em abril de 2004, não acolhida pelo Mercosul, evoluindo para a negociação, a partir de 2005, de um Entendimento sobre Comércio e Investimentos, ainda não assinado.	Nov./2008 - Reunião Ministerial Mercosul-ASEAN Set/2009 - Durante a 64ª Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), realizou-se reunião de chanceleres Mercosul-ASEAN, ocasião em que foram propostas diretrizes para o acercamento entre os blocos. Ago./2017 – Reunião do Grupo de Relacionamento Externo do Mercosul os sócios do Mercosul apontam a importância de abrir mecanismo de diálogo comercial com os países do Sudeste Asiático. Abr./2017 - Encontro chanceleres do Mercosul e de Singapura, Vivian Balakrishnan, realizado às margens do encontro Mercosul-Aliança do Pacífico.
ASEAN	ALC	Ideia de convite à ASEAN para enviar representante à Cúpula do Mercosul em julho de 2006, e iniciar diálogo com o bloco, não concretizada. Assinatura de um Memorando de Entendimento, em agosto de 2007, criando mecanismo de diálogo Mercosul-ASEAN sobre temas comerciais.	Set/2017, em Nova York, às margens da 72ª Assembleia-Geral das Nações Unidas, ocorreu a II Reunião Ministerial Mercosul-ASEAN, com a aprovação de "press statement", para a cooperação na área econômica. Apresentado "scoping paper" Mercosul-EFTA, com o nível de ambição geral do bloco sul-americano.

Coréia	ALC	<p>Proposta coreana de negociação de um ALC como Mercosul em junho de 2004.</p> <p>Realização de estudo conjunto sobre a factibilidade de um ALC, concluído em novembro de 2006. Datas pendentes para reunião de alto nível de discussão do estudo de factibilidade.</p>	<p>muito dependente da negociação com a UE</p> <p>Hyundai e Samsung</p> <p>Jun./ 2009 - memorando - grupo consultivo conjunto de diálogo</p> <p>STEP 1 – diálogo inicial</p> <p>Exclusão de assuntos agrícolas</p> <p>maio/ 2015 reunião do grupo de consultivo</p> <p>Mercosul diz que não vai para frente sem agricultura</p> <p>Jun./16 segunda reunião do grupo consultivo</p> <p>Vão para fase dois com todos os temas</p> <p>Nov./16 - BUE - 1 a reunião do diálogo exploratório</p> <p>Fev./2017 - consultas internas ao setor privado - MDIC - estudos de impacto</p> <p>Concluiu o documento do diálogo.</p> <p>Concluindo os estudos de impacto para poder se posicionar</p> <p>Uruguai e Paraguai possuem mandato negociador</p> <p>O Brasil ainda não tem mandato negociador.</p> <p>Mar/2017 - Diálogo Exploratório Mercosul-Coreia concluído</p> <p>Consulta pública pelo MDIC (Portaria Nr 6/2017)</p>
Japão	ALC	<p>Processo de diálogo, mediante Reuniões de Alto Nível</p> <p>Mercosul-Japão, iniciado em outubro de 1996. Sete Reuniões de Alto Nível realizadas desde então, a última em abril de 2006.</p>	<p>totalmente dependente do acordo UE.</p> <p>step 1 - 2011 diálogo para fortalecimento dos diálogo Mercosul - Japão</p> <p>NOV/2012 - BSB</p> <p>JUL/2015 - Tóquio</p> <p>MAI/2016 - MVD</p> <p>MAI/2017 - BUE</p> <p>Japão não demonstra entusiasmo para ir em frente.</p>

China	ALC ou setorial	<p>Processo de diálogo inaugurado em 1997. Cinco reuniões de alto nível realizadas desde então, a última em junho/julho de 2004. Nessa ocasião decidiu-se formar “grupo de enlace” em Pequim (funcionários das Embaixadas dos países do Mercosul e Chancelarias chinesa) e na capita da Presidência Pro-Tempore do Mercosul (vice-versa), que não chegou a se reunir. A China aventou a ideia de um ALC, e o Mercosul de um APT.</p>	<p>Desafio muito ambicioso para o Mercosul, dada a competição muito aberta. caminho pode ser setorial. O diálogo comercial é feito dentro da Cosban.</p>
CER (Austrália e Nova Zelândia)	ALC	<p>Processo de diálogo iniciado em 1994 sobre temas comerciais de interesse comum. Realizaram-se até o momento seis reuniões de funcionários de alto nível, a última em novembro de 2004.</p>	<p>Com a saída dos EUA do TTP, a Nova Zelândia em especial deseja acelerar o diálogo exploratório.</p>

ANEXO III

Quadro 5 - Países e blocos com Acordo de Livre Comércio em Setembro de 2017

Albânia	Korea, Republic of
Algeria	Líbano
Armênia	Liechtenstein
ASEAN	Malásia
Austrália	Mauritius
Austrália	México
Azerbaijão	Moldova, Republica of
Bahrain	Mongólia
Belarus	Montenegro
Bhutan	Morocco
Bósnia and Herzegovina	New Zealand
Brunei Darussalam	Nicarágua
Cameroon	Noruega
Canada	Omã
CARIFORUM States EPA	Palestinian Authority
Chile	Panamá
China	Papua New Guinea
Chinese Taipei	Peru
Colombia	Filipinas
Costa Rica	Rússia
Côte d'Ivoire	SACU
Dominican Republic	SADC
EFTA	Sérvia
Egito	Singapore
El Salvador	South Africa
EU	Sri Lanka
Eurasian Economic Union (EAEU)	Suiça
Geórgia	Síria
Gana	Tajiquistão
Guatemala	Tailândia
Gulf Cooperation Council (GCC)	The former Yugoslav Republic of Macedonia
Honduras	Tunísia
Iceland	Turquia
Índia	Turkmenistan
Indonésia	Ukraine
Israel	United States
Japão	Uruguai
Jordan	Uzbequistão
Kazakhstan	Vietnã Nam

ANEXO IV

Quadro 6 - Acordos de Livre Comércio depositados na OMC - Lista depurada pela metodologia do trabalho classificado por ofensividade e defensividade em agricultura

Acordo	Cobertura	Tipo	Data que entrou em vigor	Tipo de países	Combinação Geográfica	um lado é substancialment e ofensivo (>2% do comércio) e outro é indiferente (inc. só setorial)	Os dois lados são ao mesmo tempo defensivos e ofensivos	Agricultura - dois lados são ofensivos	Agricultura - um dos lados é defensivo e o outro ofensivo	Nenhum dos dois lados tem Interesses agrícolas significativos (inc. só setorial, os dois lados são só defensivos ou um só lado é defensivo e o outro indiferente)
EU - Switzerland - Liechtenstein	Goods	FTA	1/1/1973	D	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
EU - Iceland	Goods	FTA	4/1/1973	D	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
EU - Norway	Goods	FTA	7/1/1973	D	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Austrália - Papua New Guinea (PATCRA)	Goods	FTA	2/1/1977	H	Oceania - Oceania	Sim	Não	Não	Não	Não
EU - Syria	Goods	FTA	7/1/1977	H	Ásia - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não

United States - Israel	Goods	FTA	8/19/1985	D	Ásia - América do Norte	Não	Não	Não	Sim	Não
Australia - New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement (ANZCERTA)	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/1989	D	Oceania - Oceania	Não	Não	Sim	Não	Não
EFTA - Turkey	Goods	FTA	5/1/1992	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
ASEAN Free Trade Area (AFTA)	Goods	FTA	1/1/1993	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	Sim
EFTA - Israel	Goods	FTA	1/1/1993	D	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Russian Federation - Azerbaijan	Goods	FTA	2/17/1993	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Russian Federation - Uzbekistan	Goods	FTA	3/25/1993	H	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Russian Federation - Turkmenistan	Goods	FTA	4/6/1993	H	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
North American Free Trade Agreement (NAFTA)	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/1994	H	América do Norte - América do Norte	Não	Não	Sim	Não	Não
Georgia - Russian Federation	Goods	FTA	5/10/1994	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim

Commonwealth of Independent States (CIS)	Goods	FTA	12/30/1994	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Colombia - Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/1995	ED	América do Norte - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Kyrgyz Republic - Armenia	Goods	FTA	10/27/1995	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Ukraine - Turkmenistan	Goods	FTA	11/4/1995	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Kyrgyz Republic - Kazakhstan	Goods	FTA	11/11/1995	ED	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	sim
Armenia - Moldova, Republic of	Goods	FTA	12/21/1995	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Ukraine - Uzbekistan	Goods	FTA	1/1/1996	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Georgia - Ukraine	Goods	FTA	6/4/1996	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Armenia - Turkmenistan	Goods	FTA	7/7/1996	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Georgia - Azerbaijan	Goods	FTA	7/10/1996	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Ukraine - Azerbaijan	Goods	FTA	9/2/1996	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Kyrgyz Republic - Moldova, Republic of	Goods	FTA	11/21/1996	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Armenia - Ukraine	Goods	FTA	12/18/1996	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim

Canada - Israel	Goods	FTA	1/1/1997	D	Ásia - América do Norte	Não	Não	Sim	Não	Não
Turkey - Israel	Goods	FTA	5/1/1997	H	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
EU - Palestinian Authority	Goods	FTA	7/1/1997	H	Ásia - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Canada - Chile	Goods & Services	FTA & EIA	7/5/1997	H	América do Norte - América do Sul	Não	Não	Sim	Não	Não
Pan-Arab Free Trade Area (PAFTA)	Goods	FTA	1/1/1998	ED	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	sim
Kyrgyz Republic - Ukraine	Goods	FTA	1/19/1998	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
EU - Tunisia	Goods	FTA	3/1/1998	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
Kyrgyz Republic - Uzbekistan	Goods	FTA	3/20/1998	ED	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	sim
Ukraine - Kazakhstan	Goods	FTA	10/19/1998	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Georgia - Armenia	Goods	FTA	11/11/1998	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
EFTA - Palestinian Authority	Goods	FTA	7/1/1999	H	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Georgia - Kazakhstan	Goods	FTA	7/16/1999	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Chile - Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	8/1/1999	ED	América do Norte - América do Sul	Não	Não	Sim	Não	Não

EFTA - Morocco	Goods	FTA	12/1/1999	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
EU - South Africa	Goods	FTA	1/1/2000	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
Georgia - Turkmenistan	Goods	FTA	1/1/2000	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Morocco	Goods	FTA	3/1/2000	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Israel	Goods	FTA	6/1/2000	D	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Sim	Não
Israel - Mexico	Goods	FTA	7/1/2000	H	Ásia - América do Norte	Não	Não	Não	Sim	Não
Southern African Development Community (SADC)	Goods	FTA	9/1/2000	ED	África - África	Não	Não	Não	Não	sim
Turkey - The former Yugoslav Republic of Macedonia	Goods	FTA	9/1/2000	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	10/1/2000	H	Europa - América do Norte	Não	Não	Não	Não	sim
New Zealand - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2001	D	Ásia - Oceania	Sim	Não	Não	Não	Não
EFTA - Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2001	H	Europa - América do Norte	Não	Não	Não	Sim	Não

	es									
Ukraine - The former Yugoslav Republic of Macedonia	Goods	FTA	7/5/2001	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Dominican Republic - Central America	Goods & Services	FTA & EIA	10/4/2001	ED	Caribe - América Central	Não	Não	Não	Não	sim
India - Sri Lanka	Goods	FTA	12/15/2001	ED	Ásia - Ásia	Sim	Não	Não	Não	Não
United States - Jordan	Goods & Services	FTA & EIA	12/17/2001	H	Ásia - América do Norte	Sim	Não	Não	Não	Não
Armenia - Kazakhstan	Goods	FTA	12/25/2001	ED	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	sim
Chile - Costa Rica (Chile - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	2/15/2002	ED	América Central - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
EU - Jordan	Goods	FTA	5/1/2002	H	Ásia - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
EFTA - The former Yugoslav Republic of Macedonia	Goods	FTA	5/1/2002	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Chile - El Salvador (Chile - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	6/1/2002	ED	América Central - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não

European Free Trade Association (EFTA)	Goods & Services	FTA & EIA	6/1/2002	D	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Ukraine - Tajikistan	Goods	FTA	7/11/2002	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
EFTA - Jordan	Goods	FTA	9/1/2002	H	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Canada - Costa Rica	Goods	FTA	11/1/2002	H	América do Norte - América Central	Sim	Não	Não	Não	Não
Japan - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	11/30/2002	D	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	Sim
EFTA - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2003	D	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
EU - Lebanon	Goods	FTA	3/1/2003	H	Ásia - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Panama - El Salvador (Panama Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	4/11/2003	ED	América Central - América Central	Não	Não	Não	Não	sim
Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA)	Goods	FTA	4/13/2003	ED	Oceania - Oceania	Não	Não	Não	Não	Sim
Turkey - Bosnia and Herzegovina	Goods	FTA	7/1/2003	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim

Singapore - Austrália	Goods & Services	FTA & EIA	7/28/2003	D	Ásia - Oceania	Sim	Não	Não	Não	Não
GUAM	Goods & Services	FTA & EIA	12/10/2003	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
United States - Chile	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2004	H	América do Norte - América do Sul	Não	Não	Sim	Não	Não
United States - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2004	D	Ásia - América do Norte	Sim	Não	Não	Não	Não
Panama - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2004	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	sim
Korea, Republic of - Chile	Goods & Services	FTA & EIA	4/1/2004	H	Ásia - América do Sul	Não	Não	Não	Não	Sim
EU - The former Yugoslav Republic of Macedonia	Goods & Services	FTA & EIA	4/1/2004	H	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Common Economic Zone (CEZ)	Goods	FTA	5/20/2004	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Egypt	Goods	FTA	6/1/2004	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim

Mexico - Uruguay	Goods & Services	FTA & EIA	7/15/2004	ED	América do Norte - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
EFTA - Chile	Goods & Services	FTA & EIA	12/1/2004	H	Europa - América do Sul	Não	Não	Não	Não	sim
United States - Austrália	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2005	D	América do Norte - Oceania	Não	Não	Sim	Não	Não
Thailand - Austrália	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2005	H	Ásia - Oceania	Não	Não	Sim	Não	Não
EU - Chile	Goods & Services	FTA & EIA	3/1/2005	H	Europa - América do Sul	Não	Não	Não	Não	sim
Japan - Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	4/1/2005	H	Ásia - América do Norte	Não	Não	Não	Sim	Não
Ukraine - Moldova, Republic of	Goods	FTA	5/19/2005	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Turkey - Palestinian Authority	Goods	FTA	6/1/2005	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
EFTA - Tunisia	Goods	FTA	6/1/2005	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
Pakistan - Sri Lanka	Goods	FTA	6/12/2005	ED	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	sim

Lanka										
Thailand - New Zealand	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2005	H	Ásia - Oceania	- Não	Não	Sim	Não	Não
Turkey - Tunisia	Goods	FTA	7/1/2005	ED	Europa - África	- Não	Não	Não	Não	sim
India - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	8/1/2005	H	Ásia - Ásia	Sim	Não	Não	Não	Não
Jordan - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	8/22/2005	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Algeria	Goods	FTA	9/1/2005	H	Europa - África	- Não	Não	Não	Não	sim
United States - Morocco	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2006	H	América do Norte - África	Sim	Não	Não	Não	Não
South Asian Free Trade Agreement (SAFTA)	Goods	FTA	1/1/2006	ED	Ásia - Ásia	Sim	Não	Não	Não	Não
Turkey - Morocco	Goods	FTA	1/1/2006	ED	Europa - África	- Não	Não	Não	Não	sim
Dominican Republic - Central America - United States Free Trade Agreement	Goods & Services	FTA & EIA	3/1/2006	H	América do Norte - América Central	Sim	Não	Não	Não	Não

(CAFTA-DR)										
Korea, Republic of - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	3/2/2006	D	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	Sim
Trans-Pacific Strategic Economic Partnership	Goods & Services	FTA & EIA	5/28/2006	H	Ásia - Oceania	Não	Não	Não	Não	sim
Russian Federation - Serbia	Goods	FTA	6/3/2006	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Guatemala - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2006	H	Ásia - América Central	Não	Não	Não	Não	sim
Japan - Malaysia	Goods & Services	FTA & EIA	7/13/2006	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Sim	Não
Panama - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	7/24/2006	H	Ásia - América Central	Não	Não	Não	Não	sim
India - Bhutan	Goods	FTA	7/29/2006	ED	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	Sim
United States - Bahrain	Goods & Services	FTA & EIA	8/1/2006	H	Ásia - América do Norte	Sim	Não	Não	Não	Não

EFTA - Korea, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	9/1/2006	D	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Ukraine - Belarus	Goods	FTA	11/11/2006	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
EFTA - Lebanon	Goods	FTA	1/1/2007	H	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Turkey - Syria	Goods	FTA	1/1/2007	ED	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
Egypt - Turkey	Goods	FTA	3/1/2007	ED	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
Central European Free Trade Agreement (CEFTA) 2006	Goods	FTA	5/1/2007	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
ASEAN - China	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2007	H	Ásia - Ásia	Não	Sim	Não	Não	Não
EFTA - Egypt	Goods	FTA	8/1/2007	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
Chile - Japan	Goods & Services	FTA & EIA	9/3/2007	H	Ásia - América do Sul	Não	Não	Não	Não	Sim
Japan - Thailand	Goods & Services	FTA & EIA	11/1/2007	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Sim	Não
Nicaragua - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2008	H	Ásia - América	Não	Não	Não	Não	sim

	Servic es	EIA			Central					
Pakistan Malaysia	- Goods & Servic es	FTA & EIA	1/1/2008	ED	Ásia - Ásia	Sim	Não	Não	Não	Não
El Salvador- Honduras - Chinese Taipei	Goods & Servic es	FTA & EIA	3/1/2008	H	Ásia América Central	Não	Não	Não	Não	sim
Panama - Chile	Goods & Servic es	FTA & EIA	3/7/2008	ED	América Central - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
EFTA - SACU	Goods	FTA	5/1/2008	H	Europa África	Não	Não	Não	Não	sim
Turkey - Albania	Goods	FTA	5/1/2008	ED	Europa Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Japan Indonesia	- Goods & Servic es	FTA & EIA	7/1/2008	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Sim	Não
Chile - Honduras (Chile - Central America)	Goods & Servic es	FTA & EIA	7/19/2008	ED	América Central - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Brunei Darussalam - Japan	Goods & Servic es	FTA & EIA	7/31/2008	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	Sim
China - New Zealand	Goods & Servic	FTA & EIA	10/1/2008	D	Ásia Oceania	Não	Não	Sim	Não	Não

	es									
EU CARIFORUM States EPA	Goods & Servic es	FTA & EIA	11/1/2008	H	Europa Caribe	Sim	Não	Não	Não	Não
Turkey - Georgia	Goods	FTA	11/1/2008	ED	Europa Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Panama - Costa Rica (Panama - Central America)	Goods & Servic es	FTA & EIA	11/23/200 8	ED	América Central América Central	Não	Não	Não	Não	sim
ASEAN - Japan	Goods	FTA	12/1/2008	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	Sim
Japan Philippines	Goods & Servic es	FTA & EIA	12/11/200 8	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	Sim
United States - Oman	Goods & Servic es	FTA & EIA	1/1/2009	H	Ásia - América do Norte	Sim	Não	Não	Não	Não
China Singapore	Goods & Servic es	FTA & EIA	1/1/2009	D	Ásia - Ásia	Sim	Não	Não	Não	Não
Panama Honduras (Panama - Central America)	Goods & Servic es	FTA & EIA	1/9/2009	ED	América Central América Central	Não	Não	Não	Não	sim
United States - Peru	Goods &	FTA &	2/1/2009	H	América do Norte	Sim	Não	Não	Não	Não

	Servic es	EIA			América do Sul					
Peru - Chile	Goods & Servic es	FTA & EIA	3/1/2009	ED	América do Sul-América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Austrália - Chile	Goods & Servic es	FTA & EIA	3/6/2009	H	Oceania - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
EU - Albania	Goods & Servic es	FTA & EIA	4/1/2009	H	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Panama Guatemala - (Panama - Central America)	Goods & Servic es	FTA & EIA	6/20/2009	ED	América Central - América Central	Não	Não	Não	Não	sim
EFTA - Canada	Goods	FTA	7/1/2009	D	Europa - América do Norte	Não	Não	Não	Sim	Não
Canada - Peru	Goods & Servic es	FTA & EIA	8/1/2009	H	América do Norte - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Peru - Singapore	Goods & Servic es	FTA & EIA	8/1/2009	H	Ásia - América do Sul	Não	Não	Não	Não	sim
Chile - Colombia	Goods & Servic	FTA & EIA	8/8/2009	ED	América do Sul-América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não

	es									
Japan - Switzerland	Goods & Services	FTA & EIA	9/1/2009	D	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Japan - Viet Nam	Goods & Services	FTA & EIA	10/1/2009	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Sim	Não
Pakistan - China	Goods & Services	FTA & EIA	10/10/2009	H	Ásia - Ásia	Sim	Não	Não	Não	Não
Colombia - Northern Triangle (El Salvador, Guatemala, Honduras)	Goods & Services	FTA & EIA	11/12/2009	ED	América Central - América do Sul	Não	Não	Não	Não	sim
Panama - Nicaragua (Panama Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	11/21/2009	ED	América Central - América Central	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Papua New Guinea / Fiji	Goods	FTA	12/20/2009	H	Europa - Oceania	Sim	Não	Não	Não	Não
Korea, Republic of - India	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2010	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Sim	Não
ASEAN - Austrália - New	Goods &	FTA &	1/1/2010	H	Ásia - Oceania	Sim	Não	Não	Não	Não

Zealand	Servic es	EIA								
Peru - China	Goods & Servic es	FTA & EIA	3/1/2010	H	Ásia - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Turkey - Montenegro	Goods	FTA	3/1/2010	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Chile - Guatemala (Chile - Central America)	Goods & Servic es	FTA & EIA	3/23/2010	ED	América Central - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
EU - Montenegro	Goods & Servic es	FTA & EIA	5/1/2010	H	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Chile - China	Goods & Servic es	FTA & EIA	8/1/2010	H	Ásia - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Turkey - Serbia	Goods	FTA	9/1/2010	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
New Zealand - Malaysia	Goods & Servic es	FTA & EIA	10/1/2010	H	Ásia - Oceania	Não	Não	Sim	Não	Não
EFTA - Serbia	Goods	FTA	10/1/2010	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
ASEAN - Korea, Republic of	Goods & Servic es	FTA & EIA	10/14/201 0	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	Sim

EFTA - Albania	Goods	FTA	11/1/2010	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Turkey - Jordan	Goods	FTA	3/1/2011	ED	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Turkey - Chile	Goods	FTA	3/1/2011	ED	Europa - América do Sul	Não	Não	Não	Não	sim
India - Malaysia	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2011	ED	Ásia - Ásia	Não	Não	Sim	Não	Não
EU - Korea, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2011	D	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Sim	Não
EFTA - Colombia	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2011	H	Europa - América do Sul	Não	Não	Não	Não	sim
EFTA - Peru	Goods	FTA	7/1/2011	H	Europa - América do Sul	Não	Não	Não	Não	sim
China - Costa Rica	Goods & Services	FTA & EIA	8/1/2011	ED	Ásia - América Central	Sim	Não	Não	Não	Não
Peru - Korea, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	8/1/2011	H	Ásia - América do Sul	Não	Não	Não	Não	Sim
India - Japan	Goods & Services	FTA & EIA	8/1/2011	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Sim	Não

Canada - Colombia	Goods & Services	FTA & EIA	8/15/2011	H	América do Norte - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Peru - Mexico	Goods & Services	FTA & EIA	2/1/2012	ED	América do Sul-América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Chile - Malaysia	Goods	FTA	2/25/2012	ED	Ásia - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Japan - Peru	Goods & Services	FTA & EIA	3/1/2012	H	Ásia - América do Sul	Não	Não	Não	Não	Sim
Korea, Republic of - United States	Goods & Services	FTA & EIA	3/15/2012	D	Ásia - América do Norte	Não	Não	Não	Sim	Não
Panama - Peru	Goods & Services	FTA & EIA	5/1/2012	ED	América Central - América do Sul	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Eastern and Southern Africa States Interim EPA	Goods	FTA	5/14/2012	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
United States - Colombia	Goods & Services	FTA & EIA	5/15/2012	H	América do Norte - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
EFTA - Ukraine	Goods &	FTA &	6/1/2012	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim

	Services	EIA								
Mexico - Central America	Goods & Services	FTA & EIA	9/1/2012	ED	América do Norte América Central	Sim	Não	Não	Não	Não
EFTA - Montenegro	Goods	FTA	9/1/2012	H	Europa Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Treaty on a Free Trade Area between members of the Commonwealth of Independent States (CIS)	Goods	FTA	9/20/2012	H	Europa Europa	Não	Não	Não	Não	Sim
Chile - Nicaragua (Chile - Central America)	Goods & Services	FTA & EIA	10/19/2012	ED	América Central América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
United States - Panama	Goods & Services	FTA & EIA	10/31/2012	H	América do Norte América Central	Sim	Não	Não	Não	Não
Canada - Jordan	Goods	FTA	12/1/2012	H	Ásia América do Norte	Sim	Não	Não	Não	Não
Malaysia - Austrália	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2013	H	Ásia Oceania	Não	Não	Sim	Não	Não
Ukraine - Montenegro	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2013	ED	Europa Europa	Não	Não	Não	Não	sim

	es									
EU - Colombia and Peru and Ecuador	Goods & Services	FTA & EIA	3/1/2013	H	Europa - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Canada - Panama	Goods & Services	FTA & EIA	4/1/2013	H	América do Norte - América Central	Sim	Não	Não	Não	Não
Korea, Republic of - Turkey	Goods	FTA	5/1/2013	H	Ásia - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Costa Rica - Peru	Goods & Services	FTA & EIA	6/1/2013	ED	América Central - América do Sul	Não	Não	Não	Não	sim
Turkey - Mauritius	Goods	FTA	6/1/2013	ED	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
Costa Rica - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2013	H	Ásia - América Central	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Central America	Goods & Services	FTA & EIA	8/1/2013	H	Europa - América Central	Sim	Não	Não	Não	Não
Gulf Cooperation Council (GCC) - Singapore	Goods & Services	FTA & EIA	9/1/2013	D	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Serbia	Goods & Services	FTA & EIA	9/1/2013	H	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não

	es									
New Zealand - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	12/1/2013	D	Ásia - Oceania	Não	Não	Não	Sim	Não
Chile - Viet Nam	Goods	FTA	1/1/2014	ED	Ásia - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
Singapore - Chinese Taipei	Goods & Services	FTA & EIA	4/19/2014	D	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	sim
EFTA - Central America (Costa Rica and Panama)	Goods & Services	FTA & EIA	4/19/2014	H	Europa - América Central	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Ukraine	Goods & Services	FTA & EIA	4/23/2014	H	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Iceland - China	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2014	D	Ásia - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Switzerland - China	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2014	D	Ásia - Europa	Não	Não	Não	Sim	Não
EU - Cameroon	Goods	FTA	8/4/2014	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Georgia	Goods &	FTA &	9/1/2014	H	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não

	Services	EIA								
EU - Moldova, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	9/1/2014	H	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Canada - Honduras	Goods & Services	FTA & EIA	12/1/2014	H	América do Norte - América Central	Sim	Não	Não	Não	Não
Korea, Republic of - Austrália	Goods & Services	FTA & EIA	12/12/2014	D	Ásia - Oceania	Não	Não	Não	Sim	Não
Canada - Korea, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	1/1/2015	D	Ásia - América do Norte	Não	Não	Não	Sim	Não
EFTA - Bosnia and Herzegovina	Goods	FTA	1/1/2015	H	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
Japan - Austrália	Goods & Services	FTA & EIA	1/15/2015	D	Ásia - Oceania	Não	Não	Não	Sim	Não
EU - Bosnia and Herzegovina	Goods & Services	FTA & EIA	6/1/2015	H	Europa - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Mexico - Panama	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2015	ED	América do Norte - América Central	Sim	Não	Não	Não	Não

ASEAN - India	Goods & Services	FTA & EIA	7/1/2015	H	Ásia - Ásia	Sim	Não	Não	Não	Não
Turkey - Malaysia	Goods	FTA	8/1/2015	ED	Ásia - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Chile - Thailand	Goods & Services	FTA & EIA	11/5/2015	ED	Ásia - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
China - Korea, Republic of	Goods & Services	FTA & EIA	12/20/2015	D	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Sim	Não
Korea, Republic of - Viet Nam	Goods & Services	FTA & EIA	12/20/2015	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Sim	Não
Austrália - China	Goods & Services	FTA & EIA	12/20/2015	D	Ásia - Oceania	Não	Não	Sim	Não	Não
Korea, Republic of - New Zealand	Goods & Services	FTA & EIA	12/20/2015	D	Ásia - Oceania	Não	Não	Não	Sim	Não
Pacific Alliance	Goods & Services	FTA & EIA	5/1/2016	ED	América do Norte - América do Sul	Não	Não	Sim	Não	Não
Japan - Mongolia	Goods & Services	FTA & EIA	6/7/2016	H	Ásia - Ásia	Não	Não	Não	Não	Sim

	es									
Korea, Republic of - Colombia	Goods & Services	FTA & EIA	7/15/2016	H	Ásia - América do Sul	Não	Não	Não	Não	Sim
Costa Rica - Colombia	Goods & Services	FTA & EIA	8/1/2016	ED	América Central - América do Sul	Sim	Não	Não	Não	Não
EU - Côte d'Ivoire	Goods	FTA	9/3/2016	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim
Eurasian Economic Union (EAEU) - Viet Nam	Goods & Services	FTA & EIA	10/5/2016	H	Ásia - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
EU - SADC	Goods	FTA	10/10/2016	H	Ásia - Europa	Sim	Não	Não	Não	Não
Turkey - Moldova, Republic of	Goods	FTA	11/1/2016	ED	Europa - Europa	Não	Não	Não	Não	sim
EU - Ghana	Goods	FTA	12/15/2016	H	Europa - África	Não	Não	Não	Não	sim

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da OMC.

Legenda: D – Entre países desenvolvidos; ED – Entre Países em desenvolvimento; H – Entre países em desenvolvimento e desenvolvidos

ANEXO V

Quadro 7 - Países com interesse agrícola manifesto de acordo com a metodologia e classificados por ofensividade e defensividade

Países com interesse agrícola manifesto	Tem ALC	Tem ALC - com país desenvolvido	Com Países Exportadores Top > 1 % do Comércio global de agricultura	Com Países Exportadores Top > 2 % do Comércio global de agricultura	Com Países Exportadores Top 6 do Comércio global de agricultura	Entre os 5 maiores exportadores	Ofensivo - Geral (Cairns, G20+EUA +EU)	Ofensivo - Setorial (Tropical Goods)	Defensivo Geral (G10, US, Rússia, EFTA e UE)	Ofensivo Específico - SGP (ACP)	Defensivo - setorial (G33)
Angola	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Antigua Barbuda &	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	sim
Arménia	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Austrália	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Barbados	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
Belize	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim
Benin	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	sim
Bolívia	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não	sim
Botswana	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	sim
Burkina Faso	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Burundi	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Cameroon	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Canada	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Cape Verde	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Central African Rep.	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Chad	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Chile	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
China	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim

India	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	sim
Indonesia	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	sim
Israel	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
Jamaica	Não	Sim	sim								
Japan	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	sim	Não	Não
Kenya	Não	Sim	sim								
Kyrgyz Rep.	Sim	Não	sim								
Lesotho	Não	Sim	Não								
Liberia	Não	Sim	Não								
Liechtenstein	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Não
Madagascar	Não	Sim	Sim								
Malawi	Não	Sim	Não								
Malaysia	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Mali	Não	Sim	Não								
Mauritania	Não	Sim	Não								
Mauritius	Não	Sim	Sim	Sim							
Mercosur	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Mexico	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Moldova	Sim	Não									
Mongolia	Sim	Sim	Não	Sim							
Mozambique	Não	Sim	Sim								
Namibia	Não	Sim	Não								
New Zealand	Sim	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Nicaragua	Não	Sim	Não	Não	sim						
Niger	Não										
Nigeria	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim
Pakistan	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Sim

Tunisia	Não										
Turkey	Sim	Não	Sim	Sim							
Uganda	Não	Sim	Sim								
US	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Sim	Não	Sim	Não	Não
Vanuatu	Não	Sim	Não								
Viet Nam	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Não	Não
Zambia	Não	Sim	Sim								
Zimbabwe	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da OMC.