

MERCOSUL E ACORDOS ENTRE BLOCOS: Perspectivas e Novas Cláusulas em Acordos de Comércio.

MERCOSUR AND AGREEMENTS BETWEEN ECONOMIC BLOCKS: Perspectives and New Clauses in Trade Agreements.

Michele Alessandra Hastreiter¹

Luís Alexandre Carta Winter²

RESUMO

A integração regional é um importante fenômeno nas relações internacionais contemporâneas. Neste cenário, além dos agrupamentos entre países próximos regionalmente para a formação de blocos regionais, têm surgido também acordos entre os blocos – em uma manifestação de uma das principais vantagens das integrações regionais: o aumento do poder de barganha em negociações conjuntas. Assim, o presente artigo buscou analisar as perspectivas para o MERCOSUL em acordos com a União Europeia e diante do anúncio das negociações deste bloco e os Estados Unidos para a formação de uma Zona de Livre Comércio. O trabalho buscou traçar o panorama atual nas negociações intra e extra bloco do MERCOSUL, bem como o posicionamento ideal a ser adotado pelo bloco em face das novas questões abordadas em Acordos de Comércio, principalmente no tocante à compras governamentais, concorrência e *dumping* social e ambiental.

Palavras-chave: Integração Regional – Acordos entre blocos – MERCOSUL – União Europeia

ABSTRACT

Regional integration is an important phenomenon in contemporary international relations. Thus, besides the groupings formed by nearby countries, agreements between the blocks have also emerged - in a demonstration of one of the main advantages of regional integration: the increase on the bargaining power in collective negotiations. This paper aims to analyze the

¹ Advogada e Administradora Internacional de Negócios. Mestranda em Direito Econômico na Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Especialista em Direito, Logística e Negócios Internacionais. Professora de Integração Regional no Centro Universitário Curitiba.

² Professor do PPGD da PUCPR.

prospects for MERCOSUR agreements with the European Union and perspectives for the negotiations after the announcement of the intent to gather the European Union and the United States on a Free Trade Zone. The paper aims to delineate the current situation in the negotiations within and outside the MERCOSUR bloc, as well as the optimal positioning to be adopted by the bloc regarding the new issues addressed in trade agreements, particularly with regard to government purchases, competition and social and environmental dumping.

Keywords: Regional Integrations – Agreements between blocs - MERCOSUR – European Union

INTRODUÇÃO

A sociedade internacional contemporânea adquiriu contornos definidos e desenhados pelos processos de integração regional que surgiram após a Segunda Guerra Mundial. Atualmente, o Estado-Nação, que tradicionalmente era o principal ator da cena internacional, divide espaço com as regiões e suas atuações conjuntas nas negociações internacionais.

Neste contexto, não apenas se verifica uma intensificação da integração entre os países de um mesmo Bloco, manifestada em grau máximo pela União Europeia – com o estabelecimento de um Direito Comunitário e instituições de caráter supranacional – mas também se verifica uma tendência ao estabelecimento de relações entre blocos, em uma paulatina ampliação das liberdades relacionadas ao comércio de forma global. A integração regional, que é uma “filha” da globalização, contribui, então, para o avanço da própria integração internacional como um todo.

Como um exemplo deste processo, destacam-se as negociações europeias com os países americanos e, sobretudo, com o MERCOSUL – com quem há 17 anos mantém tratativas negociais – e com os Estados Unidos – com quem pretende implementar uma zona de livre comércio até 2015.

Sob uma perspectiva do MERCOSUL, o presente trabalho objetiva analisar o grau de integração e maturidade institucional do bloco do cone-Sul para adequar-se aos padrões de acordos que vem sendo firmados pelas duas maiores potências mundiais: Estados Unidos e União Europeia. A análise reveste-se de importância na medida em que os países do MERCOSUL – apesar das inúmeras dificuldades para superar algumas barreiras à integração – precisarão estar abertos a acordos com as duas potências, para romper com o isolamento econômico do bloco e buscar o almejado crescimento econômico.

1. PANORAMA ATUAL DA INTEGRAÇÃO REGIONAL

A integração regional é um dos fenômenos mais relevantes nas relações internacionais contemporâneas. Após a Segunda Guerra Mundial, com a intensificação do comércio internacional passando a ocupar grande parte do interesse econômico e de políticas exteriores dos países, tem se entendido que países próximos e com problemas parecidos tendem a encontrar melhores soluções e maior competitividade unidos do que separados.

Porém, integrar-se não é fácil. A integração exige uma enorme vontade política dos países membros, justamente porque implica em uma releitura dos conceitos de soberania dos Estados. Trata-se de uma verdadeira mudança de paradigma, uma vez que desde a Paz de Vestfália a ordem internacional reconhece a pluralidade de Estados como entidades iguais e soberanas, inexistindo outro poder superior. (OCAMPO, 2009, p. 45). Em um contexto de integração, porém, o “Estado-Nação” aceita compartilhar sua soberania com um “Estado-Região”, em um processo de integração gradativa que ainda não conheceu os seus limites.

É por isto que o estudo da Integração Regional é o estudo da história recente e da atualidade das Relações Internacionais. Os processos de integração não estão findos e acabados, ao contrário, avançam e retrocedem a cada dia, conforme o cenário econômico demonstra-se favorável ou contrário a uma maior aproximação entre os países.

É bem verdade que um processo de integração bem conduzido pode trazer melhorias à qualidade de vida da população. Um maior mercado contribui para a redução de custos e elevação da produtividade das indústrias e para uma maior geração de riqueza dos países membros. Os países subdesenvolvidos, sobretudo, podem ter pouca força nas negociações internacionais com as grandes potências - mas não se estiverem unidos em blocos, negociando em conjunto os termos destes acordos. A aliança de países, desde que sincera e objetiva, eleva o poder de barganha dos estados nas negociações internacionais. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p.7) Juntos, há mais força para negociar do que separados.

A União Europeia é o exemplo mais bem sucedido de processo de integração regional até hoje. É inegável que a integração europeia foi uma importante força para a reconstrução do continente após as duas Grandes Guerras que o devastaram na primeira metade do século passado. Os primeiros sinais de integração surgiram justamente com o objetivo de pacificação e reconstrução, com a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 25). Paulatinamente, o sucesso das iniciativas integracionistas demonstrou que o continente estava pronto para superar rivalidades seculares e enfrentar – em conjunto – as modernas questões econômicas.

Porém, nem todos os processos de integração prosperam. A integração na América Latina teve suas origens em um processo frustrado de integração idealizado por um órgão da ONU - a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Esta Comissão propôs a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio, iniciativa que, por ter sido ambiciosa demais, não funcionou. (MENEZES; PENNA FILHO, 2006, p. 13-17) Em seu lugar surgiu a ALADI (Associação Latino Americana de Integração), que teve como um de seus principais frutos o Tratado de Assunção, um acordo de alcance parcial firmado em 1991 que deu origem ao MERCOSUL.

O MERCOSUL surgiu em 26 de março de 1991, com o objetivo de formar um Mercado Comum entre Paraguai, Uruguai, Brasil e Argentina. Porém, muitos dos objetivos do Tratado de Assunção ainda não foram atingidos, mesmo passados mais de 20 anos desde a sua criação. O bloco esbarra nas oscilações políticas de seus países membros, nas assimetrias regionais e na falta de vontade política para uma integração mais profunda. Questões recentes, como a crise política no Paraguai e a entrada – pela porta dos fundos – da Venezuela contribuem para reduzir a credibilidade do Bloco e colocar em cheque suas instituições e pretensões futuras. Supostamente, deveria haver eleições por sufrágio universal para o Parlamento do MERCOSUL em 2014, mas é difícil de acreditar que isto acontecerá, já que sequer foram definidos os procedimentos eleitorais que serão seguidos para tanto. De modo geral, o MERCOSUL pouco avançou e, dentro deste contexto, os países do bloco tem adotado uma política de isolamento em suas relações exteriores, em descompasso com o restante do planeta.

Analisar as perspectivas do bloco torna-se importante, sobretudo, diante do anúncio da formação de uma Zona de Livre Comércio entre os Estados Unidos da América e a União Europeia, prevista para entrar em vigor em 2015. Trata-se de uma integração entre as duas maiores economias do mundo, que englobaria 50% do produto interno bruto (PIB) global.

Esta proposta de integração, anunciada recentemente por Barack Obama em seu discurso do Estado da União³, interessa às duas economias, uma vez que ambas tem sofrido com os efeitos da crise que eclodiu em 2009. Hoje, a região da União Europeia tem 18 milhões de desempregados, sendo que alguns tradicionais países do bloco têm quase 30% de desemprego. A situação tem abalado, inclusive, a própria integração europeia. Há um sensível aumento no sentimento de xenofobia, que culpa as migrações intrabloco pelo desemprego neste cenário de crise. Com isto, chega-se a pensar em retroceder na integração.

³ É um evento anual nos Estados Unidos da América, no qual o presidente se pronuncia sobre a situação do país diante do Congresso.

Alguns países cogitam abandonar o Euro. Outros, como o Reino Unido, por exemplo, chegam a cogitar sair da própria União Europeia⁴.

A possibilidade de criação desta Zona de livre comércio com a maior potência mundial surge, então, como um aceno de esperança para o continente, já que o aumento nas trocas comerciais com os Estados Unidos poderia ajudar a economia europeia a sair da crise, mantendo-se unida. Há quem diga que a iniciativa, também, seria uma estratégia para os Estados Unidos combaterem a China, em uma espécie de “OTAN econômica”, uma aliança ocidental que visa fazer frente à potência asiática (SACCOMANDI, 2013).

Para o Brasil e demais países do MERCOSUL, no entanto, esta proposta de integração é vista com cautela. Desde 1995 o bloco tem tentado celebrar um Acordo de Associação Bi-regional com a União Europeia, porém as negociações não caminham com a fluidez necessária. Devido à dificuldade para a integração no próprio MERCOSUL avançar e ao isolamento dos países com relação a possíveis Acordos de Comércio com outras regiões, uma maior coesão entre Estados Unidos e União Europeia poderá se consolidar como um instrumento de pressão para os demais países do mundo também se empenharem nas tratativas de liberalização comercial.

Dentro deste contexto, faz-se importante a análise das condições institucionais para que o MERCOSUL possa se adequar às novas exigências nas negociações comerciais contemporâneas, de tal forma a criar condições para a adesão a compromissos comerciais que previnam seu isolamento e perda de competitividade em um mundo cada vez mais integrado.

2. INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL E TENTATIVAS DE ACORDO COM A UNIÃO EUROPEIA

Até meados dos anos de 1980, Brasil e Argentina viviam de “costas” um para o outro (ACCIOLY, 2010, p.70) – ambos voltados para o mar em suas relações comerciais. Foi em 1985, com a assinatura da Declaração de Iguazu e a inauguração da Ponte Presidente Tancredo Neves, unindo as cidades de Puerto Iguazu e Foz do Iguazu, que surgiu o primeiro embrião da integração no Cone-Sul. Posteriormente, os dois governos começaram a se articular para a formação de um bloco regional e tiveram a adesão do Paraguai e Uruguai, que temiam que a integração dos dois vizinhos os deixasse isolados. Então, em 1991 os quatro países assinaram o Tratado de Assunção, que deu origem ao Bloco. O objetivo deste tratado

⁴ O primeiro ministro britânico David Cameron falou em levar o assunto a um plebiscito caso seu partido vença as eleições de 2015.

era a formação de um Mercado Comum entre os países, o qual deveria ser atingido em um prazo máximo de cinco anos. (GOMES, 2012, p.114)

Em 1994, no entanto, os Estados celebraram o Protocolo de Ouro Preto, no qual reconheceram a impossibilidade de atingir o estágio de Mercado Comum no prazo pré-determinado e optaram por passar para a segunda etapa de integração: a União Aduaneira. Esta transição, porém, ocorreu sem que a zona de livre comércio fosse completada, razão pela qual o Bloco passou a ser classificado como uma união aduaneira imperfeita. (GOMES, 2012, p. 114)

Em 1996, o Chile e a Bolívia associaram-se ao Bloco e em 2003 foi a vez do Peru. Estes três países, porém, não tem o mesmo *status* dos membros originais, são membros associados e apenas utilizam-se dos aspectos relativos à zona de livre comércio. (ACCIOLY, 2010, p.71) Em 2002, o bloco uniu-se em uma zona de livre comércio com a Comunidade Andina de Nações (CAN), composta por Bolívia, Equador, Colômbia e Peru. Até 2006 a Venezuela também fazia parte da Comunidade Andina de Nações e era considerada membro-associado do MERCOSUL. Porém, em 2006, o país retirou-se da CAN e solicitou seu ingresso como membro efetivo no MERCOSUL. O processo para ingresso da Venezuela só se consolidou em 2012, pois encontrava resistência por parte do Paraguai – e por ser o MERCOSUL um bloco intergovernamental suas decisões dependem do consenso de seus membros. O Paraguai, contudo, foi suspenso do Bloco também em 2012 em virtude do *impeachment* de seu então presidente Fernando Lugo ter ocorrido em um processo sumário que - em tese - teria rompido com a ordem democrática daquele Estado.

Atualmente, embora 22 anos já tenham se passado desde a formação do Bloco Econômico, a maior parte dos objetivos do Tratado ainda não foi atingida. Ao contrário, vive-se um momento de indefinição sobre o futuro da integração regional sul-americana. A crise argentina levou o governo deste país a adotar medidas protecionistas que retrocederam a integração comercial do bloco. Além disto, a instabilidade no Bloco decorrente da suspensão do Paraguai e do ingresso da Venezuela também gera preocupações quanto ao futuro da integração. Do ponto de vista econômico, não há dúvidas de que a Venezuela é um parceiro comercial importantíssimo. Porém, há quem entenda que o seu ingresso – no momento de suspensão do Paraguai – violou a boa fé, conceito basilar de relações internacionais, principalmente porque os dispositivos do bloco não previam que a suspensão de um dos membros eliminaria a necessidade de seu consentimento para o ingresso de novos países ao bloco. (SETTI, 2012). O Paraguai poderia optar por não retornar ao Bloco, mesmo após o término de sua suspensão. Contudo, o falecimento do presidente venezuelano Hugo Chavez e

as eleições que serão convocadas para sua sucessão podem influir diretamente na decisão paraguaia.

Por outro lado, problemas intrabloco são comuns e não poderia se esperar outra coisa, tendo em vista à formação distinta e às peculiaridades de cada um dos países partícipes do bloco. A retomada nas negociações entre a União Europeia e o MERCOSUL colocam novas perspectivas para ambos.

2.1 Estágio de Integração do MERCOSUL

A integração regional, como já falamos, implica em uma releitura do conceito de soberania estatal – o que sem dúvidas não é um processo simples. A própria estrutura do Estado e seus preceitos constitucionais precisam ser alterados para que se possa aderir a um modelo comunitário – hoje só atingido pela União Europeia. No entanto, desde a cooperação entre os países até o modelo comunitário existem diversas etapas de integração, cabendo aos Estados, a partir de seus interesses, definir o nível de integração pretendido. (ACCIOLY, 2010, p. 24). Cada nível de integração corresponde a uma limitação crescente à soberania nacional. (WINTER, 2008, p. 115)

Verificam-se, assim, os seguintes estágios de integração:

- a) Zona de Preferências Alfandegárias: trata-se da redução de alíquotas de importação entre países, sem que exista a intenção de se constituir um Bloco Econômico propriamente dito. (WINTER, 2008, P. 115)
- b) Zona de Livre Comércio: eliminação de direitos de aduana e regulamentações comerciais restritivas aos intercâmbios comerciais intrazona. Faz-se necessário o estabelecimento de regras de origem, para determinar a real proveniência dos produtos. (WINTER, 2008, P. 116) Esta necessidade de determinar a origem dos produtos acarreta no estabelecimento de uma burocracia alfandegária encarregada da fiscalização.
- c) União Aduaneira: além das características da Zona de livre comércio, comporta uma tarifa externa comum, minimizando os problemas oriundos das regras de origem, já que além da eliminação de restrições pra países do bloco há também um idêntico tratamento aos países de fora do bloco.
- d) Mercado Comum: trata-se de um estágio mais ambicioso no processo de integração. Além da livre circulação de mercadorias, os demais fatores produtivos também devem poder circular livremente (como o capital, pessoas e

serviços). Esta etapa de integração exige uma “uniformização da legislação dos membros e uma coordenação de políticas econômicas” (WINTER, 2008, p. 117)

- e) União econômica e monetária: além das características do Mercado Comum, a igualdade de tratamento das condições econômicas também se faz necessária. Para tanto, deve-se estabelecer uma moeda comum – ou ao menos câmbios fixos e convertibilidade obrigatória das moedas. (WINTER, 2008, p. 117)

O MERCOSUL surgiu com o objetivo de constituir-se sob a forma de um Mercado Comum, mas este objetivo ainda não foi alcançado. Até mesmo a Zona de Livre Comércio estabelecida no Bloco não é plena – assim como a Tarifa Externa Comum comporta inúmeras exceções. A instabilidade governamental e a ausência de uma vontade política consistente no sentido da integração faz com que o Bloco combine avanços e retrocessos.

O atual governo argentino, por exemplo, adotou inúmeras medidas protecionistas, incluindo estabelecimento e aumento de tarifas e barreiras rígidas não tarifárias, como a exigência de uma Declaração Jurada por parte do governo argentino, que precisaria autorizar as importações. Tais medidas representam um prejuízo aos empresários do bloco e um enorme retrocesso à livre circulação de mercadorias no âmbito do MERCOSUL.

No que diz respeito à livre circulação de capitais, foram assinados dois protocolos que tratam de regras para promoção e admissão, tratamento, expropriação e sub-rogação, transferências e solução de controvérsias quanto aos investimentos estrangeiros. São eles: a) O Protocolo de Colônia para a promoção e a proteção recíproca de investimentos no MERCOSUL, de 17 de janeiro de 1994 e b) o Protocolo sobre a promoção e proteção a investimentos provenientes de estados não-membros do MERCOSUL, de 05 de agosto de 1994. A intenção destes tratados é a de estimular o fluxo de capital estrangeiro entre seus membros e de terceiros estados. (SILVEIRA, 2002, p. 180) No entanto, é necessária a recepção dos tratados pelos ordenamentos jurídicos internos para que tenham validade e produzam efeitos. Apesar de o Brasil ter firmado ambos os protocolos, nenhum deles foi ainda ratificado, pois o país tem sido bastante reticente na regulamentação de investimentos externos.

Quanto à livre circulação de pessoas, embora ainda não exista o livre estabelecimento – consistente na liberdade dos indivíduos de escolherem onde desejam se estabelecer - houve um importante avanço em novembro de 2002, quando os países membros assinaram o “Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados-Partes do MERCOSUL”. Este acordo foi um avanço significativo no tema, uma vez que tornou bastante simples o

processo de obtenção de visto de permanência e trabalho entre os países do bloco. Basta que o nacional do Estado Parte tenha passaporte válido, certidão de nascimento e certidão negativa de antecedentes criminais para que possa requerer a concessão de residência temporária de até dois anos em outro país do bloco. (HASTREITER; VILLATORE, 2011, p. 21) Esta residência temporária poderá ser convertida em permanente após o término do prazo estipulado, porém neste caso será exigida do cidadão a comprovação de meios lícitos para garantir o seu sustento e o de sua família.

No que concerne à circulação de serviços, o Protocolo de Montevideu sobre o Comércio de Serviços é bastante avançado para cobertura da temática, mas não versa sobre algumas questões importantes, como o reconhecimento mútuo de diplomas de ensino superior e regras de proteção ao prestador que presta serviços fora de seu Estado nacional.

Diante do exposto, resta evidente que ainda há muito para se avançar nas negociações internas do Bloco antes que se possa verificar uma unidade coesa, capaz de determinar a atuação com terceiros Estados. Mesmo assim, o MERCOSUL tem procurado firmar acordos com outros Estados latino-americanos e com a União Europeia, no intuito de intensificar as trocas comerciais, como já comentado.

2.2 Negociações entre União Europeia e o MERCOSUL

Em 1995, o MERCOSUL e a União Europeia assinaram um “Acordo-Quadro Interregional de Cooperação” (Acordo de Madrid), com a finalidade de implementar uma liberalização progressiva, visando a formação de uma zona de livre comércio entre os blocos. (ACCIOLY, 2010, p.78). As negociações tiveram início em 1999, ocasião na qual se fundou o Comitê de Negociações Bi-regionais (CNB) e foram criados três grupos técnicos, com as seguintes atribuições:

- GT1: Comércio de bens, medidas tarifárias e não tarifárias, barreiras técnicas, medidas *antidumping*, regras de origem, entre outros.
- GT2: Comércio de serviços, propriedade intelectual e investimentos
- GT3: Compras governamentais, políticas de concorrência e soluções de controvérsias.

As negociações foram paralisadas em 2006, ocasião na qual se entendeu que a continuidade das discussões dependeria do resultado da Rodada de Doha, negociação multilateral que há mais de 10 anos se estende no âmbito da OMC, com o foco de estabelecer regras comerciais para um livre comércio com países em desenvolvimento.

Em 2010, as negociações foram relançadas e, desde então, foram realizadas diversas reuniões do Comitê de Negociações Bi-Regionais. De modo geral, as reuniões resultam em demonstrações de interesses para a continuidade das negociações, mas o Acordo assinado em 1995 continua sem efeitos práticos ao bloco.

Do ponto de vista europeu, há uma dificuldade para aceitar concessões solicitadas pelo MERCOSUL nas políticas agrícolas. Os países do MERCOSUL, por sua vez, preocupam-se com os impactos desta integração em suas indústrias, já que as trocas comerciais tenderiam a ser complementares, com a exportação de *commodities* da parte do MERCOSUL e a importação de produtos com maior valor agregado da União Europeia.

Além disto, é inegável que a falta de capacidade do MERCOSUL para resolver suas questões internas dificulta o avanço de negociações com o bloco europeu. A dificuldade para os objetivos intra-bloco serem concretizados é um forte indício da falta de coesão regional para uma negociação conjunta. Além disto, embaixadores europeus no Paraguai manifestaram-se contrários à continuidade das negociações enquanto não for regularizada a situação da suspensão do país no bloco.

A possibilidade de assinatura de um acordo de comércio entre os Estados Unidos e a Europa, por sua vez, embora tenha despertado uma preocupação por parte dos empresários do MERCOSUL, não representa uma grande ameaça já que as economias dos Estados Unidos e da União Europeia tem uma maior similitude entre si. Por outro lado, o Acordo entre a União Europeia e os Estados Unidos merece ser observado com atenção, pois poderá gerar uma uniformização regulatória acerca de determinadas questões, que poderão tornar-se práticas globais, tendo em vista o porte mercadológico da combinação destas duas economias.

Sendo assim, importa verificar os principais temas abordados por Estados Unidos e União Europeia nas negociações regionais que possuem em andamento atualmente, a fim de se identificar a possibilidade de adequação do MERCOSUL aos possíveis padrões estabelecidos pela união das duas potências.

3. NOVOS TEMAS EM ACORDOS DE COMÉRCIO E PERSPECTIVAS PARA OS ACORDOS ENTRE BLOCOS.

Embora ainda não se tenham definido quais aspectos serão abordados pelo possível acordo entre Estados Unidos e União Europeia, é de se esperar que a criação da Zona de Livre Comércio não se restrinja a uma discussão meramente tarifária. Em verdade, as tarifas já são reduzidas no comércio entre os países europeus e os Estados Unidos. Por isto, é possível que

o Acordo de Livre Comércio seja um instrumento utilizado para discutir e uniformizar políticas relativas ao comércio ou que impactem no comércio, através do estabelecimento de padrões mínimos regulatórios. Trata-se de uma tendência adotada tanto pelos norte-americanos quanto pelo Bloco europeu nos acordos de comércio que tem celebrado recentemente. (BADIN, 2012, p. 7) Em verdade, nos últimos anos, a natureza dos Acordos Comerciais no mundo todo tem se alterado para “dar conta de políticas que não se limitam mais a medidas tarifárias e tratar de diferenças regulatórias que obstruem o comércio”. (BADIN, 2012, p.16)

De modo geral, tem-se que estes novos acordos de comércio estão se tornando mais “legalistas” e tem focado em medidas de “dentro da fronteira” (BADIN, 2012, p. 13-16). Discute-se, então, assuntos de cunho regulatório interno, cujos alicerces se fundam na cultura jurídica, valores e políticas de cada país. Por isto, a inclusão de tais temas em discussões relativas ao comércio afeta mais fortemente a soberania interna – já em estágios iniciais de integração - e encontra resistência principalmente nas economias em desenvolvimento. Entretanto, caso os assuntos abaixo elencados tenham tratamento normativo uniformizado por Estados Unidos e União Europeia, as regulamentações adotadas por esta nova Zona de Livre comércio aumentariam a pressão para que o MERCOSUL – e o resto do mundo – também aceitem acordos nestes parâmetros para poderem continuar realizando trocas com estes enormes mercados.

Atento a esta necessidade de romper com o isolamento e evitar a perda de mercado, o MERCOSUL tem buscado intensificar as discussões com a União Europeia, para também buscar a formação de uma zona de livre comércio entre os Blocos. Empresários brasileiros também mantêm “diálogos estratégicos” com o governo norte-americano, buscando uma aproximação por etapas entre os dois mercados. (LEO, 2013, p.A2)

Para intensificar a negociação com estes mercados, o MERCOSUL precisará estar atento aos assuntos abaixo tratados, uma vez que os acordos firmados pelos Estados Unidos e muitos dos acordos firmados pela União Europeia contemplam estas questões. Útil, portanto, fazer uma análise dos principais pontos abordados por esta nova tendência de acordos.

3.1 Compras Governamentais

Uma questão bastante presente nas discussões sobre o livre-comércio contemporâneas é a das compras governamentais. A inclusão do assunto em acordos de livre-comércio permite

ajudar a incrementar a execução de projetos estatais de infraestrutura, gerando exportações e benefícios advindos do crescimento econômico. Soma-se a isso um ganho em transparência, limitando o desperdício e a corrupção no regime doméstico de compras governamentais. Além desses pontos, os objetivos das políticas governamentais na área poderiam abranger desde fins de segurança nacional até metas de redução da pobreza. (BADIN, 2012, p. 17)

Em suas negociações bilaterais, os Estados Unidos costumam adotar um padrão de acordo abordando a temática, chegando a detalhar os procedimentos para compras governamentais. A União Europeia, por sua vez, não considera o assunto como prioritário. (BADIN, 2012, p.94) Por isto, o mundo todo estará atento à negociação deste aspecto no acordo entre as duas potências, uma vez que, caso a União Europeia decida adotar o modelo americano, é provável que a regulamentação ganhe caráter universal. O maior objetivo das disposições acerca de compras governamentais por estes acordos é garantir o acesso a este mercado, por meio de regras que viabilizem a participação de empresas estrangeiras em processos de licitação transparentes, eliminando distorções na competição entre empresas nacionais e estrangeiras. (BADIN, 2012, p.26)

A existência destas regras em Acordos que englobem o Brasil representaria a necessidade de uma adequação da legislação nacional. Isto porque a Lei 8.666/1993 – que regulamenta o assunto no país – considera a licitação internacional uma modalidade excepcional de licitação, que deve ser instaurada quando identificado que o objeto pretendido será mais viável se fornecido por empresa estrangeira, ou quando o objeto almejado não puder ser encontrado no Brasil. Trata-se de uma discricionariedade do administrador que, observado os critérios da conveniência e oportunidade, definirá se para o caso em concreto deverá ser utilizada uma licitação nacional ou internacional. O Poder Público tem, portanto, a faculdade de privilegiar segmentos econômicos nacionais em suas contratações. Tal interpretação decorre do fato da lei diferenciar licitações nacionais de internacionais, em seu artigo 32, parágrafo 4º. Caso contrário, se em todas as licitações fosse obrigatório permitir a participação de empresas internacionais, não haveria necessidade da lei estabelecer distinção entre o procedimento nacional e internacional. (BITTENCOURT, 2011, p.47)

Ainda, a Lei de licitações faculta a utilização de consórcios para que as empresas possam unir seus requisitos de habilitação. A possibilidade de se utilizar o consórcio deve estar prevista na legislação, mas a lei determina que – na hipótese de se verificarem consórcios entre empresas nacionais e estrangeiras – a empresa nacional deveria exercer a liderança.

Por fim, o parágrafo 5º do artigo 3º da Lei 8.666/1993 prevê a possibilidade do procedimento licitatório conceder margem de preferência para produtos manufaturados e serviços nacionais. A Lei nº12.349/10 introduziu o parágrafo 10º no mesmo artigo, com a previsão de que esta margem de preferência poderá ser estendida, total ou parcialmente, aos bens e serviços cuja origem seja de um dos Estados Parte do MERCOSUL. O objetivo da medida é fortalecer a indústria local em face da competição estrangeira.

Ou seja, existem diferenciações na legislação interna quanto à participação de empresas da região e estrangeiras em certames licitatórios. Caso deseje intensificar as trocas comerciais com Estados Unidos e União Europeia, talvez seja exigido estender este benefício. Muito embora a preferência por licitantes nacionais possa ser justificável em determinados segmentos, uma uniformização com os padrões internacionais poderá ser benéfica, uma vez que as obras de infraestrutura que estão sendo realizadas no Brasil exigem a contratação com empresas internacionais. O Brasil é maior exportador de minério de ferro, por exemplo, mas não tem um fornecedor local de trilhos. Por isto, precisará da participação de licitantes estrangeiros para as obras de veículos leves sobre trilhos e trens de alta velocidade que pretende implementar em atendimento ao Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC). Além disto, paulatinamente, empresas brasileiras tem ganhado espaço internacional – e recentemente uma empresa de aviões brasileira venceu um certame licitatório para fornecimento de aeronaves às Forças Aéreas norte-americanas. A uniformização no quesito compras governamentais, portanto, será uma medida benéfica tanto para a indústria nacional que pretende competir no exterior, quanto para a atração de fornecedores adequados e capacitados para a realização das obras de infraestrutura em andamento no país.

3.2 Concorrência

Os países decidiram incluir o tema da concorrência na pauta das negociações, já que o Direito de Concorrência gera efeitos positivos para a economia como um todo. Isto porque

uma política de concorrência contribui invariavelmente para melhor equilibrar os direitos dos produtores e a proteção dos consumidores e de outros membros da sociedade. De um lado, ter-se-ia a promoção da inovação e de padrões superiores de produção, de outro lado os consumidores usufruiriam da liberdade de escolha e de menores preços. (BADIN, 2012, p. 17)

A abordagem do tema em acordos de comércio visa coibir práticas anticoncorrenciais e promover a cooperação entre os órgãos nacionais de fiscalização da concorrência. Esta é a

tônica principal dos acordos firmados pelos Estados Unidos, enquanto a União Europeia aborda as regulamentações de forma mais detalhada. (BADIN, 2012, p.44) Desta forma, visam identificar condutas desleais que podem limitar ou anular o alcance do livre comércio entre os países.

O Brasil tem um sistema bem desenvolvido e operacional para a livre concorrência, não se vislumbrando problemas para a formalização destes aspectos em acordos de comércio. (BADIN, 2012, p. 102). O CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) é o órgão encarregado de fiscalizar a competição no país e tem participação ativa em processos de fusões e aquisições que manifestam ameaças à concorrência, por exemplo.

Ainda, no âmbito do MERCOSUL, existem alguns instrumentos normativos na área de concorrência que regem as relações entre os Estados-Partes: o Protocolo de Defesa da Concorrência, o Acordo sobre o Regulamento do Protocolo de Defesa da Concorrência (Regulamento) e o do Entendimento sobre Cooperação dos Estados Parte do MERCOSUL para a Aplicação de suas Leis Nacionais de Concorrência (Entendimento de Cooperação). Recentemente, assinou-se o Acordo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL (MERCOSUL/CMC/DEC. Nº 43/10), que revoga o Protocolo de Defesa da Concorrência do MERCOSUL, mas está pendente de internalização por parte dos Estados-Partes.

3.3 Meio ambiente e Regras Trabalhistas – Cláusula Verde e Cláusula Social

A inclusão de cláusulas sobre o meio ambiente e regras trabalhistas em acordos de comércio é, sem dúvidas, um dos aspectos mais polêmicos. Isto porque a inserção destas cláusulas em acordos tem sua origem em motivações essencialmente econômicas, o que pode ser visto por países em desenvolvimento como protecionismo (BADIN, 2012, p. 17).

Na realidade, países mais desenvolvidos – em regra – detém elevados níveis de proteção ambiental e trabalhista, o que acaba encarecendo seus produtos na comparação com países menos desenvolvidos, nos quais não é assegurada a mesma proteção. A globalização não implicou na extensão das garantias de um Estado de Bem Estar Social aos trabalhadores nos países em desenvolvimento, tampouco assegurou que a proteção com o meio ambiente torne-se semelhante em todos os países. Com isto, menores garantias podem representar menores custos totais de produção – e com isto um menor preço do produto a um custo social e ambiental elevado. Tal situação caracteriza o que modernamente se conhece por *dumping* social e ambiental.

Fala-se em *dumping* ambiental quando o baixo preço dos produtos decorre da desobediência à padrões ambientais mínimos. Para combatê-lo, os países desenvolvidos propõe a utilização de uma Cláusula Verde estabelecendo regras ambientais nos tratados de comércio.

A União Europeia é tradicionalmente uma das maiores demandantes quanto às questões de meio ambiente perante à Organização Mundial de Comércio. Inclusive nas tratativas para o possível acordo entre o bloco europeu e o MERCOSUL já se falou em desenvolvimento sustentável. (BADIN, 2012, p. 103) Quanto aos Estados Unidos, há que se recordar que o país se recusa a assinar o Protocolo de Kyoto, por exemplo. Por isto, diante desta aparente contradição, há quem veja com suspeitas as tentativas norte-americanas de incluir a questão ambiental na pauta do comércio. Discute-se se a motivação para inclusão da temática em tratados de comércio é genuína ou se se trata de “protecionismo disfarçado de preocupação humanitária” (SALVIO, 2008, p. 74-75)

O *dumping* social, por sua vez, se caracteriza pela exploração da mão de obra em países em desenvolvimento, visando à fabricação de produtos a um baixo custo. Esta prática provoca o desvirtuamento no comércio internacional, razão pela qual os países desenvolvidos defendem uma harmonização da regulamentação trabalhista por meio dos Acordos de Comércio. Entretanto, a tentativa de uniformização é vista com ressalvas pelos países menos desenvolvidos, os quais justificam seus menores custos de produção como uma consequência do desemprego e da menor produtividade da mão de obra subdesenvolvida. (HASTREITER; CARON, 2008, p. 457)

O Brasil tem uma legislação trabalhista bastante protetiva. A única preocupação, portanto, seria com o estabelecimento de sanções comerciais devido aos problemas para a efetiva implementação destes direitos. (BADIN, 2012, p. 105) No âmbito do MERCOSUL, os países membros firmaram a Declaração Sociolaboral em 1998, porém o mecanismo não vincula os países. Por isto, caso haja avanços na negociação entre o MERCOSUL e a União Europeia ou os Estados Unidos, espera-se que os países do bloco sul-americano tenham que adotar compromissos específicos relacionados aos direitos da mão de obra. (BADIN, 2012, p. 105)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A realidade contemporânea evidenciou que a integração regional é um instrumento fundamental na busca por maior competitividade e desenvolvimento. No entanto, as

dificuldades naturais do processo se acentuam quando a vontade política, que deve ser a força motriz da integração, é insuficiente para sustentar-se em períodos de crise, alternância de governo e de orientações ideológicas e partidárias. Há mais de vinte anos, o MERCOSUL procura realizar os objetivos de seu Tratado fundador, em um ritmo lento, sem ter conseguido, porém, um alinhamento interno que possibilitasse sequer a eliminação de entraves comerciais. Sem dúvidas existem motivos econômicos que justificam que algumas medidas protecionistas tenham maiores dificuldades para serem removidas. Para os países latino americanos e seu histórico proveniente de regimes fechados e nacionalistas, a proposta de integração presente no MERCOSUL é nova, o que torna a evolução do processo uma tarefa lenta e penosa.

Muito embora uma das maiores vantagens da integração econômica seja o aumento no poder de barganha em negociações internacionais, devido à capacidade de negociação conjunta com países em maior grau de desenvolvimento, o fato de serem economias concorrentes intrabloco e a falta de coesão interna do MERCOSUL resulta, frequentemente, em uma incapacidade do bloco em avançar nas negociações com outros blocos. A situação se verifica em especial com a negociação com a União Europeia, que já caminha há mais de 17 anos.

O recente anúncio do início de negociações entre a União Europeia e os Estados Unidos é mais um elemento chave no período decisivo pelo qual passa o MERCOSUL. A criação de uma zona de livre comércio entre os norte-americanos e os países europeus evidencia a tendência de acordos inter blocos como forma de liberalização comercial em âmbito global. No entanto, o bloco tem questões internas urgentes para resolver primeiro para que seja possível ainda em conjunto buscar uma resposta para este projeto de integração.

A sucessão presidencial no Paraguai e na Venezuela serão elementos importantes para a situação de ambos os países no bloco. O Paraguai, suspenso, deverá retornar se comprovar o reestabelecimento da ordem democrática no país, mesmo ressentido pela sua suspensão sumária e consequente ingresso venezuelano – a despeito de seu posicionamento contrário – já que pela sua posição geográfica seria difícil sustentar uma posição isolada. A morte do presidente venezuelano Hugo Chavez, e toda a polêmica em torno daquele que foi considerado por muitos como um governante caudilho, é um fator importante, embora não decisivo: importante, pois a partir de sua sucessão poderá se ter uma visão mais clara da velocidade com a qual o país terá sua adesão aos compromissos do bloco e qual será sua postura enquanto Estado-membro, mas não decisivo, porque o processo de integração da Venezuela com o bloco deve ocorrer independentemente de quem seja o novo governante. O protecionismo argentino, porém, é questão de mais difícil solução.

Os acordos Inter Blocos são uma maneira de fazer com que seja observado o princípio da nação mais favorecida pela via tangencial. Desde o GATT- 47 é objetivo declarado pelos países partícipes a não cobrança do imposto de importação. Ora, aplicar-se imediatamente a exclusão do imposto significaria a quebra de vários setores produtivos nos países em desenvolvimento, que não conseguiriam competir com economias mais fortes. A saída foi a aplicação do princípio da nação mais favorecida apenas como exceção, isto é, dentro de uma área geográfica delimitada, fazendo surgir os chamados blocos econômicos. Os acordos de livre comércio Inter Blocos seriam, então, uma segunda etapa, compreendendo uma área geográfica bem maior.

É dentro deste contexto que devem ser analisados estes futuros acordos, compreendendo, de um lado, a União Europeia e, de outro, o MERCOSUL ou mesmo os Estados Unidos, aí incluindo, ou não, o NAFTA. São etapas naturais dentro do sistema GATT/OMC. Há resistências? Sim, há. O novo sempre assusta.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACCIOLY, E. MERCOSUL e União Europeia – Estrutura Jurídico-Institucional. Curitiba, Juruá, 2010.

BADIN, M. R. S. A Regulação de “Novos Temas” em Acordos Preferenciais de Comércio Celebrados por União Europeia, Estados Unidos, China e Índia: pontos relevantes para o Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

BITTENCOURT, S. Licitações Internacionais – Considerando a Lei Brasileira: Lei nº 8.666/93 e as regras estabelecidas pelo Banco Mundial – BIRD. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

GOMES, E. Manual de Direito da Integração Regional. Curitiba: Juruá, 2012.

HASTREITER, M. A; CARON, I. *Dumping* Social: Como assegurar os Direitos dos trabalhadores sem sucumbir à armadilha protecionista? Curitiba: Ithala, 2008.

HASTREITER, M. A.; VILLATORE, M. MIGRAÇÕES – Aspectos legislativos da dimensão humana da Globalização. In: III CEPIAL – Congresso de Cultura e Educação para integração da América Latina. Disponível em: http://cepial.org.br/inc/anais/eixo8/108_MicheleAlessandraHastreiter.pdf. Acesso em 10 de março de 2013.

LEO, S. Caminhos entre Brasil e Estados Unidos. *Valor Econômico*. São Paulo, 04 de março de 2013. Ano 13 – Número 3205 – p. A2 (Edição impressa)

MENEZES, A. M., PENNA FILHO, P. Integração Regional – Os blocos econômicos nas relações internacionais. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006

OCAMPO, R. Direito Internacional Público da Integração. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SACCOMANDI, H. Uma aliança comercial ocidental anti-China?, *Valor Econômico*, Disponível em: <http://www.valor.com.br/politica/3015004/uma-alianca-comercial-ocidental-anti-china>. Acesso em: 27 de fevereiro de 2013.

SALVIO, G. G. L. Combate ao *Dumping* Ambiental e Social no Comércio Internacional: uma real tentativa de proteção dos direitos fundamentais? *Revista VoxJuris* - Ano 1, V. 1, N. 1, P. 57-78, 2008. Disponível em: <http://www.ugf.br/editora/pdf/voxxjuris/artigo3.pdf>. Acesso em: 01 de março de 2013.

SETTI, R. Sai o MERCOSUL. Entra em cena o “mercochávez”. E logo vem aí a Bolívia do cocaleiro Evo Morales. *Revista Veja*. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/blog/ricardo-setti/politica-cia/sai-o-mercosul-entra-em-cena-o-mercochavez-e-logo-vem-ai-a-bolivia-do-cocaleiro-evo/#more-389851>. Acesso em: 04 de março de 2013.

SILVEIRA, Eduardo Teixeira. A disciplina jurídica do investimento estrangeiro no Brasil e No Direito Internacional. 1 ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

WINTER, L. A. C. Crise do Modelo Presidencialista no Âmbito do MERCOSUL. Curitiba: Juruá, 2008.