

A DINÂMICA DOS NOVOS ATORES NAS NEGOCIAÇÕES DO ACORDO ENTRE MERCOSUL E CE

*Daniela Menengoti Gonçalves Ribeiro**

Resumo

O presente trabalho propõe um olhar sobre a diversidade de atores na formação dos blocos de integração, com especial destaque para a conjuntura do acordo entre Mercosul e Comunidade Européia, baseando-se na concepção antiformalista do direito internacional. Além dos atores tradicionais outros diferentes grupos e associações estruturados ao redor dos desafios locais, nacionais ou internacionais, marcam as idéias políticas das formações dos blocos regionais, bem como dos acordos entre blocos. Este fenômeno de identificação dos novos atores políticos seria indiscutível se não fosse contrário a metodologia tradicional dos juristas e dos Estados, que encobrem sua profunda acepção. O objetivo é estudar a emergência destes novos atores, seu impacto na vida política e sua interação na consolidação de acordos entre blocos.

Palavras Chaves: Mercosul; Comunidade Européia; Atores Políticos

Abstract

The present article considers a look on the diversity of actors in the formation of the integration blocks, with special prominence for the conjuncture of the agreement between Mercosul and European Community, being based on the conception antiformalist of the international law. Beyond the traditional actors other different groups and structuralized associations around of the local, national or international challenges, mark the ideas politics of the formations of the regional blocks, as well as of the agreements between blocks. This phenomenon of identification of the new actors politicians would be unquestionable if the traditional methodology of the jurists and the States was not contrary, that hide its deep meaning. The objective is to study the emergency of these new actors and its interaction in the consolidation of agreements between blocks.

Keywords: Mercosul; European Community; New Actors

Résumé

Le présent travail propose un regard sur la diversité d'acteurs dans la formation des blocs d'intégration, avec spéciale prééminence sur la conjoncture de l'accord entre Mercosur et Communauté européenne, en se basant sur la conception antiformalist du droit international. Au-delà des acteurs traditionnels, autres différents groupes et associations structurées autour des défis locaux, nationaux ou internationaux, marquent les conceptions politiques des formations des blocs régionaux, ainsi que des accords entre des blocs. Ce phénomène d'identification des nouveaux acteurs politiques serait indiscutable si n'était pas contraire la méthodologie traditionnelle des juristes et des États, qui encombrant leur profonde acception. L'objectif est d'étudier l'émergence de ces nouveaux acteurs et son interaction dans la consolidation d'accords entre des blocs.

Mot-Clés : Mercosur; Communauté européenne; Nouveaux Acteurs

* Mestre em Direito – Área de Relações Internacionais – UFSC. Membro do Grupo de Estudos de Direito Internacional e Integração Regional da Universidade Federal de Santa Catarina/CNPq.

Introdução

Na conjuntura do acordo entre Mercosul e CE neste Terceiro Milênio, é inevitável observar a presença de atores políticos além dos tradicionalmente nomeados pela doutrina jurídica clássica. O desempenho desses novos atores na dinâmica de integração comercial e na transformação econômica pretendida traçará o percurso do acordo entre os dois blocos.

Apesar das assimetrias existentes entre bloco latino-americano e a CE, cumpre também ressaltar a forte vinculação existente no que tange aos laços históricos, culturais e democráticos, bem como o interesse recíproco sobre questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao regionalismo aberto e, principalmente, ao desenvolvimento econômico no sentido de obter um acesso privilegiado aos respectivos mercados.

Ainda que extenso e complexo, o tema do acordo entre os dois blocos deve ser acessível a todos. As manobras comerciais da CE interessam ao conjunto da sociedade. Os cidadãos/consumidores e principalmente os movimentos dos novos atores, demonstram cada vez mais sensibilizados com as questões que envolvem a comercialização entre Mercosul e CE.

Parar tanto, o trabalho dividiu-se em três eixos. Primeiramente traçará pontos gerais sobre as relações entre blocos de integração. Posteriormente será abordado o panorama da negociação do acordo entre Mercosul e CE, passando por um breve histórico das relações entre os dois blocos. Por fim, o trabalho analisará a importância dos novos atores na conjuntura das negociações do acordo entre o Mercosul e CE e a possibilidade de concretização do acordo, buscando estimular e aprofundar o debate sobre o tema tanto no setor privado, quanto no setor público, a quem cabe zelar pela defesa dos interesses estratégicos do país nos foros multilaterais.

1. As relações entre os blocos de integração

As políticas que vigoraram durante a segunda metade do século XX nos países industrializados⁴⁵⁰ foram inspiradas nos princípios keynesianos de um Estado conciliador entre os imperativos do crescimento e da solidariedade social.

Recentemente, com o aumento do intercâmbio de bens e serviços, os consumidores e a eficiência no processo produtivo passaram a exigir maior liberalização dos mercados. A globalização⁴⁵¹ econômica, que ganhou impulso no final do século XX, levou à proliferação de acordos regionais e a um crescente fluxo comercial, tendo como resultado a formação de blocos continentais. São exemplo a União Européia (UE),⁴⁵² a Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o NAFTA e o Mercosul. Tais associações respondem às demandas geopolíticas e econômicas tanto de seus integrantes quanto da sociedade internacional.⁴⁵³

Os atuais acordos de livre comércio não se restringem a uma liberalização tarifária do comércio intra-regional.⁴⁵⁴ Regras sobre agricultura, investimentos, compras

⁴⁵⁰ “No fim dos anos 70, tornava-se claro que as políticas keynesianas praticadas no contexto nacional protegido pelas barreiras alfandegárias perdiam o fôlego e não mais permitiam a compensação dos efeitos dos fluxos mundiais que arruinavam andares inteiros do edifício econômico, social e cultural dos Estados Nacionais, edificando rapidamente novos andares”. *In*: WARNIER, 2000, p. 64.

⁴⁵¹ “[...] globalismo é o produto e condição de múltiplos processos sociais, econômicos, políticos e culturais, em geral sintetizados no conceito de globalização. Resulta de um jogo complexo de forças atuando em diferentes níveis da realidade, em âmbito local, nacional, regional e mundial [...] As transformações que estão ocorrendo no mundo na segunda metade do século XX, anunciando o XXI, podem ser encaradas como manifestações de uma ruptura histórica mais ou menos drástica e geral, com implicações práticas e teóricas fundamentais. São transformações repentinas e lentas, parciais e totais, visíveis e invisíveis, surpreendendo uns e outros em todos os lugares, continentes, ilhas e arquipélagos. Ocorrem em nível local, nacional, regional e mundial, envolvendo as condições sociais, econômicas, políticas e culturais de indivíduos, famílias, grupos sociais, classes sociais, coletividade, povos, nações e nacionalidades”. *In*: IANNI, 1999, p. 16-17.

⁴⁵² A União Européia, anteriormente designada por Comunidade Econômica Européia (CEE) e Comunidade Européia (CE), é uma organização internacional constituída atualmente por 27 Estados-membros. O nome foi definido pelo Tratado da União Européia (normalmente conhecido como Tratado de Maastricht), em 1992.

⁴⁵³ “Cerca de 60% do comércio atual ocorre dentro desses acordos regionais de livre comércio. Simultaneamente, a maior parte dos países envolvidos nesses Blocos participou também das negociações multilaterais do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) e integra a Organização Mundial do Comércio”. *In*: DUPAS, 1999, p. 132.

⁴⁵⁴ “A Zona de Preferências Tarifárias é a adoção recíproca, entre dois ou mais países, de níveis tarifários preferenciais, ou seja, as tarifas incidentes sobre o comércio entre os países-membros do grupo são inferiores às tarifas cobradas de países não-membros. A segunda etapa de integração é a Zona de Livre Comércio, que consiste na eliminação de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias que incidem sobre o comércio dos países do grupo. A União Aduaneira corresponde a uma etapa de integração na qual os

governamentais e propriedade intelectual, entre outras, tendem a fazer parte das agendas de negociação.

Além disso, quando se analisa o acesso a mercados nos países desenvolvidos, o tema das barreiras não-tarifárias como instrumento de proteção freqüentemente predomina sobre o das tarifas. O protecionismo europeu é um exemplo nítido de como blocos regionais menos desenvolvidos podem ser prejudicados no comércio internacional.

Juntamente com a dinâmica de formação de blocos regionais e os possíveis acordos entre ambos, é plausível fazer uma releitura dos atores já consagrados pela doutrina jurídica, passando a uma análise dos novos movimentos que surgem no cenário global, bem como a importância do papel dos sujeitos e da sociedade que contribuem para esta dinâmica de formação do direito do comércio internacional.

No que tange à conceituação da sociedade internacional, pode-se afirmar que é composta por indivíduos que buscam a troca de produtos, serviços e idéias. É o comércio internacional no seu sentido amplo e que fornece o substrato da nossa sociedade. Conforme mencionado por George Scelle “percebe-se que esta solidariedade varia de intensidade segundo as afinidades especiais de grupos humanos co-negociantes e segundo as facilidades materiais que são oferecidas a estas trocas.”⁴⁵⁵

No caso específico das relações entre o Mercosul e a CE⁴⁵⁶, é possível verificar condicionantes que antecedem tanto a assinatura do Tratado de Assunção, que

países-membros de uma Zona de Livre Comércio adotam uma mesma tarifa às importações provenientes de mercados externos. A essa tarifa dá-se o nome de Tarifa Externa Comum (TEC). A aplicação da TEC redundará na criação de um território aduaneiro comum entre os sócios de uma União Aduaneira, situação que torna necessário o estabelecimento de disciplinas comuns em matéria alfandegária. A quarta etapa, o chamado Mercado Comum, tem a União Européia como principal modelo. Prevê não só a livre circulação de mercadorias, como na União Aduaneira, mas também a livre circulação dos demais fatores produtivos, que nada mais são que capital e trabalho, ou seja, a ‘livre circulação de pessoas e de capitais’. Finalmente, a União Econômica e Monetária constitui a etapa mais avançada e complexa de um processo de integração. Ela está associada a uma moeda única e a uma política comum em matéria monetária, conduzida por um Banco Central comum. Diferentemente do Mercado Comum, aqui se frisa a existência de uma política macroeconômica, de uma política comum”.
In: ARNOLDI, 2006, p. 3-4.

⁴⁵⁵ “On s’aperçoit que cette solidarité varie d’intensité selon les affinités spéciales des groupes humains co-échangistes et selon les facilités matérielles qui sont fournies à ces échanges.” *In: SCELLE, 1923, p. 119.*

⁴⁵⁶ O termo “Comunidade Européia” (CE) será utilizado neste trabalho para identificar a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA). Em que pese a fusão das entidades em 1967, cada Tratado mantém seus próprios fundamentos jurídicos. A substituição da expressão “Comunidades Européias” por “Comunidade Européia” foi autorizada pelo Parlamento Europeu, por resolução em 1978 (JOCE nº

criou o Mercosul em março de 1991, quanto a do Tratado de Maastricht, que criou a União Européia (UE) em fevereiro de 1992⁴⁵⁷.

O processo de redemocratização latino-americano foi sem dúvida um fator determinante de aproximação entre os dois blocos, sem falar nos laços históricos e culturais. Pode-se mencionar ainda o interesse recíproco em questões como desenvolvimento sustentável, regionalismo aberto e acesso privilegiado aos respectivos mercados.

Mercosul⁴⁵⁸ e CE configuram um modelo de aliança voluntária entre nações soberanas que buscam compartilhar espaços políticos, econômicos, culturais e sociais para adquirir competitividade⁴⁵⁹ no mundo globalizado, sem esquecer o desenvolvimento regional e a reciprocidade de interesses entre os países integrantes dos blocos.

Em ambos os casos o que se pretende é a institucionalização de um ambiente que proporcione liberdade, justiça, desempenho econômico, valores democráticos e harmonia social. Apesar das divergências de interesse nas negociações de Doha,

C63 de 13.03.78). Com a assinatura do Tratado da União Européia em Maastricht, a organização passou a denominar-se “União Européia”. “O Tratado da União Européia (UE) resultou dos avanços percebidos com o Ato Único e significou um novo passo no processo de integração. Assinado em 7 de fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht, representou a segunda maior revisão dos Tratados desde a criação das três Comunidades. Deste modo, coexistem os três Tratados fundamentais (CECA, CEE e CEEA), de personalidade própria e independentes entre si, e um quarto, compreendendo disposições comuns àqueles. Com isso alterou-se a denominação da organização: de Comunidades Européias passou a ser chamada, simplesmente, União Européia”. *In*: STELZER, 2000, p. 39.

⁴⁵⁷ “O Brasil assinou o seu primeiro acordo com a CE, mais precisamente com a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA), em 1961. Esse acordo versava sobre a utilização pacífica de recursos nucleares. Em 1974 o Brasil e a CE assinaram um ‘acordo de primeira geração’, substituído por outro de ‘segunda geração’ em 1982. Finalmente, em 1992, um acordo de ‘terceira geração’ foi assinado”. *In*: AMOROSO, 1997.

⁴⁵⁸ “No imaginário coletivo dos povos do Mercosul, a Europa é parte central de seu passado, de seu presente e, inclusive, de seu futuro. Ocupa um lugar diferente, mas igualmente significativo, do próprio âmbito latino-americano e hemisférico. Mas também é significativo para muitos países europeus, com fortes interesses econômicos na região do Mercosul e com múltiplos vínculos humanos e culturais [...] Além disso, A União Européia e o Mercosul compartilham o interesse em fortalecer um sistema multilateral global, regido por normas e instituições comuns, tanto no âmbito das Nações Unidas como no mais recente da Organização Mundial do Comércio. Ambas as regiões rejeitam a idéia de um mundo anárquico dominado pela violência e a irracionalidade [...] Em ambos os casos, valoriza-se a idéia da construção de um mundo pluralista e multicultural, em que predominam a razão e a moderação, e no qual os conflitos entre nações sejam resolvidos com o predomínio de regras e por métodos pacíficos”. *In*: PEÑA, 2005, p. 40- 41.

⁴⁵⁹ “Em termos de composição, o comércio entre o Mercosul e a União Européia mostra um perfil típico do comércio Norte-Sul: os países do Mercosul são exportadores de produtos intensivos em recursos naturais (50% de suas exportações constituem-se de produtos de origem agrícola), ao passo que os países europeus exportam majoritariamente bens manufaturados (95% de suas exportações), sobretudo aqueles de maior valor agregado”. *In*: CASTILHO, 2005, p. 166.

especialmente no setor da agricultura, Mercosul e CE valorizam a construção de um sistema comercial global que contribua para o desenvolvimento econômico dos países-membros, refletido atualmente na OMC.

O setor agrícola, dada sua importância, é em grande parte responsável pelo insucesso das negociações. A oferta de acesso ao mercado agrícola proposta pelos europeus é considerada insuficiente pelos países do Mercosul. No entanto, a CE tem críticas similares sobre a oferta latino-americana de acesso ao setor de serviço e a mercados públicos. Este cenário fez surgir novos atores que participam dos movimentos de evolução e retração das negociações entre os dois blocos, e que serão analisadas a seguir.

2. O panorama da negociação do acordo entre Mercosul e CE

A “associação inter-regional” que há mais de uma década o Mercosul e a CE têm intenção de realizar que comportaria três eixos de diálogo: o político, o comercial e o de cooperação econômica.⁴⁶⁰ Em vista disso os blocos assinaram, em dezembro de 1995⁴⁶¹, o “acordo-quadro inter-regional de cooperação” ou “acordo de quarta geração”⁴⁶² – instrumento de transição para uma futura “associação inter-regional” entre os dois blocos. O pilar básico desse processo seria a implementação de um programa de liberalização progressiva dos fluxos comerciais.⁴⁶³

⁴⁶⁰ “*Cet Accord cadre consiste principalement en trois éléments: dialogue politique, coopération et questions commerciales. Mais son principal objectif est la préparation de négociations pour un Accord d’association interrégionale entre l’Union européenne (UE) et le MERCOSUR qui doit inclure la libéralisation de tout le commerce de biens et services pour parvenir au libre échange en conformité avec les règles de l’Organisation mondiale du commerce (OMC)*”. In: DROGUÉ; RAMOS, 2005, p. 1.

⁴⁶¹ A assinatura do Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação aconteceu em Madri. Na ocasião, a CE se encontrava sob presidência espanhola.

⁴⁶² “Os acordos de quarta geração, assim como os de terceira, têm por fundamento a cláusula democrática e seu desenvolvimento ocorre através do diálogo político e econômico regular, da liberalização progressiva e recíproca dos intercâmbios e da cooperação econômica avançada. Os novos acordos ampliam consideravelmente o âmbito de cooperação européia com os países latino-americanos, pois, além da cooperação política, econômica e comercial, está prevista a atuação em áreas como a educação, a comunicação, a luta contra o tráfico de drogas, as telecomunicações, a cooperação interinstitucional etc.” In: LUQUINI, 2003, p. 290.

⁴⁶³ “Os primeiros vínculos estabelecidos entre ambas as regiões surgiram a partir da assinatura de acordos birregionais, de caráter estritamente econômico. Não obstante, a partir da entrada em vigor do tratado de Maastricht, em 1992, e da definição da Política Exterior e de Segurança Comum da União Européia, foram sendo introduzidos elementos políticos nestes acordos. Assim, a evolução das relações birregionais tem por base gerações sucessivas de acordos, assim como diversos níveis de diálogo político”. In: LUQUINI, 2003, p. 277.

O acordo celebrado entre a CE e o Mercosul⁴⁶⁴ tinha como objetivo primordial⁴⁶⁵, conforme enunciado por Jaeger Júnior, “a preparação da associação interregional e como principais tarefas a liberalização gradual e progressiva do comércio, ampliar a cooperação econômica e inaugurar um diálogo político regular”.⁴⁶⁶

Até 2001 as propostas de liberalização comercial sofreram avanços e recuos, refletindo as divergências de interesse das partes. Desde o início das negociações a CE deixara claro que haveria tratamento diferenciado para produtos “sensíveis”, em especial os agrícolas, mas não houve uma proposta compatível com as expectativas do Mercosul.

A partir dessa data, no entanto, o processo de negociação ganhou dinamismo. Em 2003 se realizou nova rodada de propostas para a liberalização do comércio de bens e daí em diante as negociações se concentraram em questões técnicas e temas relacionados a serviços, barreiras técnicas e regras de origem, dentre outros. A agricultura, considerada o maior foco de discordância devido às manifestações dos camponeses europeus e dos membros dos países do Mercosul, ficou para ser analisada posteriormente.

No final de 2003, o Mercosul e a CE resolveram aumentar os contatos para concretizar o acordo antes da mudança da equipe européia que havia dado início às

⁴⁶⁴ “Este é um acordo misto, pois exigiu a assinatura dos Estados-membros de ambas as partes. É preciso lembrar que a UE não tem personalidade jurídica e, portanto, não poderia assinar o acordo-quadro. Em ocasiões como esta, a CE representa a UE, mas como esse tipo de acordo transcende aspectos meramente comerciais e engloba assuntos que dizem respeito ao diálogo político e à cooperação no combate às drogas, que não são da competência da CE, há necessidade de os Estados-membros da UE também assinarem o acordo. A mesma situação ocorre com o Mercosul”. *In*: AMOROSO, 1997. “É verdade que o Mercosul está associado a muitos aspectos indubitavelmente positivos e relevantes. O rápido crescimento do comércio inter-regional mostra a viabilidade de um forte mercado comum regional. A consolidação da prática de consultas entre as autoridades dos países da região indica um quadro muito mais avançado da cooperação e das relações diplomáticas e intergovernamentais”. *In*: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de, 2001, p. 71.

⁴⁶⁵ “Este é um acordo misto, pois exigiu a assinatura dos Estados-membros de ambas as partes. É preciso lembrar que a UE não tem personalidade jurídica e, portanto, não poderia assinar o acordo-quadro. Em ocasiões como esta, a CE representa a UE, mas como esse tipo de acordo transcende aspectos meramente comerciais e engloba assuntos que dizem respeito ao diálogo político e à cooperação no combate às drogas, que não são da competência da CE, há necessidade de os Estados-membros da UE também assinarem o acordo. A mesma situação ocorre com o Mercosul”. *In*: AMOROSO, 1997. “É verdade que o Mercosul está associado a muitos aspectos indubitavelmente positivos e relevantes. O rápido crescimento do comércio inter-regional mostra a viabilidade de um forte mercado comum regional. A consolidação da prática de consultas entre as autoridades dos países da região indica um quadro muito mais avançado da cooperação e das relações diplomáticas e intergovernamentais”. *In*: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de, 2001, p. 71.

⁴⁶⁶ JAEGER JÚNIOR, 2006, p. 554.

negociações. Apesar das tentativas, as partes não chegaram a um consenso e as conversações prosseguiram.

Em 2004, na Reunião Ministerial das Negociações Comerciais Mercosul, os ministros reiteraram a prioridade da relação estratégica entre a América Latina e a CE. Em função disso foi definida a negociação de um Acordo de Associação Inter-regional como importante etapa para o fortalecimento dos laços políticos, econômicos e comerciais entre as partes.

A proposta formalizada pelo Mercosul ficou aquém do anteriormente sugerido, repetindo valores de quota oferecidos, mas introduziu novas condicionantes:

[...] a oferta completada do Mercosul [...] constituiu esforço significativo dos quatro países. Sua elaboração decorreu de permanente processo de consultas internas do Governo brasileiro e da sociedade civil, além de ter sido amplamente discutida com os sócios do Mercosul. Tais concessões nunca foram feitas em nenhuma outra negociação externa do bloco. O objetivo sempre foi o de apresentar um pacote de concessões comerciais que atendessem aos interesses prioritários da União Européia nos mercados dos quatro sócios, de modo a estimular a parte européia a fazer ofertas significativas com perspectiva de real crescimento de volume de comércio nos produtos de interesse do Mercosul.⁴⁶⁷

Nessa ocasião, juntamente com os parceiros do Mercosul, o Brasil reforçou o objetivo estratégico da política comercial externa dos quatro países, buscando um acordo justo e equilibrado com o bloco europeu. Tal acordo, no entanto, só será possível se gerar ganhos para as duas partes – e o que se observa é que ocorreram concessões amplas por parte do Mercosul sem contrapartida da CE.

No Comunicado Conjunto da Reunião Ministerial Mercosul-CE, redigido em setembro de 2005, os ministros reafirmaram a importância da relação estratégica entre os blocos e a prioridade que conferem à conclusão de um Acordo de Associação Inter-regional ambicioso e equitativo. O acordo seria um instrumento para reforçar as relações políticas, econômicas e comerciais e para reduzir as disparidades sócio-econômicas entre as duas regiões. Também consta do Comunicado a intenção de criar uma área de livre comércio de acordo com as normas da OMC.

As propostas do Mercosul refletem sua estrutura de produção e de proteção, sendo mais generosas no setor agrícola do que no industrial:

[No] Mercosul, a agricultura é o setor onde a região tem as maiores vantagens comparativas do mundo. O Brasil, sobretudo, é hoje em dia

⁴⁶⁷ MRE. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2006.

provavelmente a maior senão a segunda maior potência agrícola exportadora do planeta. Isso é importante porque não é só uma questão de terras baratas ou trabalho barato. A produtividade do Brasil vem sobretudo de uma imensa aplicação de tecnologia de ponta na agricultura e de uma organização agrícola muito forte. Inclusive, se o Brasil fosse um pouquinho mais eficiente no escoamento da produção nas estradas, nos caminhos de ferro, nos portos etc., seria infinitamente mais produtivo. A soja, que vem de Mato Grosso, que é um Estado no centro do Brasil, podia baixar o seu preço em 40% se não fosse o preço do transporte.⁴⁶⁸

Além de ultrapassar o aspecto comercial, o acordo entre o Mercosul e a CE é considerado uma associação estratégica inédita por tratar-se da primeira experiência de integração entre duas organizações regionais.⁴⁶⁹ É uma nova fase e pode-se considerar o acordo um modelo ambicioso no sistema contemporâneo de relações internacionais – duas regiões com diferentes graus de desenvolvimento decidem trabalhar juntas para incrementar relações recíprocas e contribuir para o fortalecimento do sistema internacional global.

Desde o início de 2006 diversas iniciativas foram adotadas, no âmbito das instituições da CE, com vistas a fortalecer uma parceria estratégica com a América Latina. Além disso, com a suspensão da Rodada de Doha, a CE resolveu concentrar esforços na celebração de acordos bilaterais de livre comércio.

É evidente que as intervenções dos movimentos de agricultores, tanto de um lado como de outro, influenciaram nas negociações e provocou uma maior reflexão na elaboração do acordo. Como observado anteriormente, a agricultura, além de ser um dos pontos fortes para o comércio do Mercosul que insiste na liberalização, também é considerado ponto fundamental para os camponeses europeus.

Até o momento nenhuma iniciativa concreta sobre o acordo foi firmada. A expectativa é de que as futuras reuniões reaqueçam as negociações e fortaleçam os vínculos entre o Mercosul e a CE, a fim de que se efetive o acordo.

⁴⁶⁸ VALLADÃO, 2004, p. 3.

⁴⁶⁹ Após sua concretização poderá ser considerado o espaço de livre comércio bi-regional mais amplo do mundo. “A criação da maior zona de livre comércio no mundo, com mais de 700 milhões de consumidores e com um PIB de onze trilhões de euros traria, tanto à União Européia quanto ao Mercosul, uma vantagem competitiva importante diante de outras regiões, como a Ásia. Juntas, as duas regiões são mais competitivas. Há anos perdemos não somente crescimento adicional no comércio bilateral, mas perdemos também chances na globalização, uma vez que nossas empresas não puderam se utilizar desta vantagem comparativa”. In: LVBA. Disponível em: < www.lvba.com.br >. Acesso em: 3 jun. 2006.

3 O papel dos novos atores políticos no acordo entre blocos: Mercosul e CE

Diante das configurações propostas pelos blocos o instrumento escolhido para fortalecer o potencial competitivo da economia internacional, quando da formulação do acordo de quarta geração, em 1995, foi o diálogo político. Esse diálogo visava particularmente reforçar os laços entre o Mercosul e a CE.

De característica pioneira por ser o primeiro desta natureza assinado pela CE com outro bloco de integração regional, o acordo compreende os âmbitos comercial, econômico e de cooperação para a integração. O acordo, que ganhou características históricas, procurou intensificar os já tradicionais laços históricos, culturais, políticos e econômicos entre os países de um e de outro bloco de integração.

Parte da estratégia do diálogo político foi a participação institucionalizada da sociedade civil. Os parlamentos⁴⁷⁰ e as entidades sociais, trabalhistas e sindicais⁴⁷¹ operam como canais de comunicação e cooperação.

O avanço nos processos de integração da CE e do Mercosul também foram acompanhados pela iniciativa dos Estados Unidos de negociar um acordo de livre

⁴⁷⁰ Nesse plano, a CE avançou substancialmente em relação ao Mercosul, que só instituiu seu Parlamento em 14 de dezembro de 2006. De acordo com o senador brasileiro Renan Calheiros, “é função desse Parlamento aproximar as culturas, desfazer eventuais desconfianças e debater os diferentes interesses de cada integrante do bloco”. In: CALHEIROS, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, 2006.

⁴⁷¹ Novamente, neste aspecto, a experiência européia é muito ampla: “Aux Pays-Bas, c’est vers 1850 que sont créées des sociétés d’agriculture provinciales. En France, en 1819, Decazes adresse une circulaire aux préfets visant à encourager la création de comités agricoles. L’aristocratique Société des Agriculteurs de France – vite connue par son siège ‘la rue d’Athènes’ à Paris – est fondée en 1867. On pourrait également considérer que la Grande Commission agricole danoise a joué, au XVIIIème siècle, ce rôle de précurseur. Il semble bien que la fonction de service – de nature coopérative ou mutualiste – l’ait emporté sur la fonction revendicative dans les débuts du syndicalisme. C’est davantage une ambition ‘d’encouragement’, d’organisation économique, voire de mobilisation du commerce qui prévaut alors. Le ‘syndicat’ apparaît davantage comme un lieu de rassemblement pour ‘laire ensemble’, pour s’entraider, pour aider à l’exercice du métier d’agriculteur, que comme un lieu de contestation ou de revendication [...] Enfin, l’éclosion du syndicalisme agricole en Europe présente un synchronisme marqué. S’il fallait en dater l’acte de naissance, il conviendrait de retenir les trente dernières années du XIXème siècle qui ont vu s’épanouir diverses formes d’organisation des paysanneries, du mutualisme et de la coopération au syndicalisme proprement dit. En cette période, plusieurs facteurs favorisent l’éclosion de ce phénomène et principalement ce qu’il est convenu d’appeler ‘la grande dépression’ [...] Cette apparition du syndicalisme agricole s’accompagne aussi de la création convergente, dans divers pays d’Europe, de ministères de l’Agriculture: ainsi, en France en 1881 ou en Irlande en 1900. D’un côté, des mouvements agricoles qui se définissent généralement par rapport à l’État – soit contre, soit avec; de l’autre, une administration autonome chargée de veiller au développement de cette branche économique. Voilà les termes d’un partenariat qui n’allait pas tarder opérer. En fait, cette institutionnalisation des agriculteurs dans la sphère privée et dans la sphère publique reflète sans doute l’ouverture de ce secteur, désormais fortement présent sur les marchés nationaux, voire internationaux”. In: GUESLIN; HERVIEU, 1992, p. 303-304.

comércio com seus vizinhos da América do Norte, o NAFTA. O acordo com Canadá e México foi concluído em 1992 e entrou em vigor em janeiro de 1994. Em seguida, em dezembro de 1994 os Estados Unidos propuseram o estabelecimento de uma área hemisférica de livre comércio, a ALCA, a ser concluída em 2005.

Os avanços nos processos de integração do século XXI foram marcados pela potencial perda, por parte dos Estados, da condição de exclusivos atores internacionais. Esses passaram a conviver com organizações internacionais, organizações não-governamentais, bem como com empresas transnacionais, que movimentavam o cenário onde até então os Estados eram os únicos protagonistas.

Neste quadro de ‘crise existencial’ do Estado, e diante da consolidação do acordo entre o Mercosul e a CE, ganham destaque os movimentos de agricultores, atores políticos que participaram ativamente das negociações do processo de negociação, principalmente pela força a o setor da agricultura exerce no acordo.

O papel desses agrupamentos visa considerar uma porção dos interesses da sociedade e permite aos indivíduos que as compõem de manter relações com membros de outras comunidades nacionais ou estrangeiras.

A principal atuação desses atores se deu na dificuldade que a CE encontrava, e ainda encontra, para reduzir os subsídios do comércio agrícola. A diminuição dos subsídios gerou oposição entre os europeus, sobretudo na França, principal beneficiária dos subsídios da CE e que apresentou restrições a uma eventual abertura do mercado agrícola do bloco ao Mercosul.

Na Europa, esta mobilização camponesa teve como seu principal líder o francês José Bové, co-fundador do sindicato de agricultores franceses *La confédération paysanne*⁴⁷² que defende que a lógica econômica que atinge os camponeses também

⁴⁷² Produtor de leite de ovelhas, o francês José Bové, foi eleito pela revista *Business Week* como uma das 50 personalidades européias mais importantes em 1999. Comparado ao herói de quadrinhos Asterix, o gaulês que sempre vence o Império Romano. Sua fama correu mundo a partir de 1999, quando comandou uma operação contra a loja da cadeia McDonald's, na cidadezinha de Millau, no Sul da França para chamar a atenção da opinião pública com relação aos prejuízos que a Organização Mundial do Comércio (OMC) estava provocando na agricultura e na economia francesa. A OMC havia condenado a União Européia por se negar a importar dos Estados Unidos carne de vaca com hormônio. Assim, permitiu aos Estados Unidos taxar em 100% produtos de origem francesa, entre os quais estão o queijo roquefort. Apelamos em todos os níveis contra essa decisão na França e na Europa. Todos disseram que não havia nenhum recurso jurídico capaz de reverter essa situação. Preso, Bové comoveu o país ao preferir ficar trancafiado por 19 dias do que pagar fiança. Resultado: 81% dos franceses o apoiaram, segundo a revista Figaro Magazine.

afeta os operários da mesma forma, e é preciso unir todas as categorias na frente de resistência ao neoliberalismo.

O movimento liderado pelo camponês com sólida formação cultural⁴⁷³, explica que não prega vandalismo, mas a resistência em defesa da agricultura individual, que respeite equilíbrios naturais e melhor adaptada a pequenas explorações, em vez de imensas terras pertencente a empresas que visam apenas ao lucro.

Na visão desse grupo atuante, quem decide a política que os países devem seguir são organismos como a OMC e o FMI, mas as pessoas estão querendo reeditar os seus direitos políticos e começam a exigir que suas opiniões sejam levadas em conta pelos governos.

Neste contexto, é possível mencionar o pensamento de Georges Scelle. Na sua concepção,

Vê-se algumas vezes – e atualmente se torna cada vez mais freqüente – o Estado negligenciar a gestão de certos interesses coletivos de seus nacionais, seja porque a natureza desses interesses repugna a concepção que se faz de seu papel, em certo momento, seja porque os interesses se organizam a gestão dos seus interesses fora do Estado.⁴⁷⁴

O movimento também se estende às rodadas de negociações da OMC, considerado uma instituição que não tem legitimidade porque representa apenas as grandes empresas e não os pequenos agricultores que estão morrendo ao redor do mundo.

Em que pese a definição da doutrina tradicional de que os Estados, ou os órgãos supranacionais, como é o caso da CE, sejam os legítimos negociadores do acordo entre blocos regionais, o que se verifica no caso da negociação do acordo em questão é que a participação desses grupos de atores internacionais tem fomentado e conduzido fortemente as relações e do desenvolvimento da sociedade internacional.⁴⁷⁵

⁴⁷³ José Bové estudou filosofia em Bordeaux.

⁴⁷⁴ “*On voit pourtant parfois – et aujourd’hui cela devient de plus en plus fréquent – l’État négliger la gestion de certains intérêts collectifs de ses nationaux, soit que la nature de ces intérêts répugne à la conception qu’il se fait, à un moment donné, de son rôle, soit que les intéressés eux-même organisent en dehors de l’État la gestion de ces intérêts.*” In: SCELLE, 1923, p. 121.

⁴⁷⁵ É necessário distinguir a União Européia (UE) da Comunidade Européia (CE). Esta última é o resultado da assinatura do Tratado de Roma, de 1957, que criou os meios para o estabelecimento do mercado comum. A CE tem personalidade jurídica própria e trata, basicamente, da integração econômica. A UE engloba a CE, mas contém, além disso, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação sobre Justiça e Assuntos Internos, tendo introduzido modificações na própria CE, como os dispositivos para a União Monetária, para a Comunidade Européia do Carvão e do Aço

A proposta de participação de novos agentes no âmbito das negociações internacionais se identifica com os pensamentos do antiformalismo jurídico que admite que a estrutura normativa do direito internacional advém das necessidades das organizações sociais.

Nesta direção, George Scelle ressalta que os verdadeiros sujeitos de direito internacional são os indivíduos: “jamais se perde de vista que o elemento essencial para as diversas estruturas sociológicas é o indivíduo”⁴⁷⁶. O chefe de Estado é o instrumento e o agente do Direito Internacional, fazendo valer a vontade dos indivíduos. Assim, o direito, nada mais é do que a expressão da sociedade.

Ainda, nas palavras de Scelle,

A realidade é constituída de indivíduos, de relações que vão se estabelecer naturalmente entre esses indivíduos. Essas relações podem ser, muitas vezes, particularmente intensas, particularmente circunstanciais, particularmente desenvolvidas, enquanto que, em outras hipóteses, em outros meios sociais, essas relações entre indivíduos são episódicas e fragmentadas, até mesmo excepcionais.⁴⁷⁷

Assim, Scelle propõe que a coletividade, dada as suas circunstâncias, estabelecem sua própria ordem jurídica, descartando a centralização do Direito na figura do Estado. O indivíduo possui um papel fundamental na formação do Direito Internacional, assim, legitima a atuação dos agentes e dos movimentos sociais, que na sua visão condicionam as normas, refletindo a realidade e os anseios dos grupos sociais representados.

A agricultura, como já mencionado, é um dos principais pontos de entrave nas negociações entre o Mercosul e a CE. Os latino-americanos proclamam a liberalização comercial em favor de seus produtos, já os agricultores europeus insistem na permanência de parte dos subsídios que lhes são concedidos.

Os movimentos liderados pelos camponeses são os reflexos das idéias de um agrupamento da sociedade. Os protestos dos agricultores na França é um exemplo nítido

(CECA) e para a CEEA. A UE não tem personalidade jurídica e se serve ora da personalidade jurídica da CE, ora da personalidade jurídica dos seus Estados-membros.

⁴⁷⁶ “Jamais perdre de vue que l’élément essentiel des diverses structures sociologiques c’est l’individu”. In: SCELLE, 1934, p. 1-2.

⁴⁷⁷ “La réalité est constituée par les individus; des rapports vont naturellement s’établir entre ces individus. Ces rapports pourront être, parfois, particulièrement circonstanciés, particulièrement développés, alors que, dans d’autres hypothèses, dans d’autres milieux sociaux, ces rapports entre individus seront épisodiques, fragmentaires, voire même tout à fait exceptionnels” In: SCELLE, 1980, p. 360-361.

de que organizações sociais influenciam no movimento de retração ou desenrolar das negociações.

Os acordos comerciais e os atores que agem em seu interior são tão numerosos quanto são os problemas de natureza econômica do mundo moderno. Não há de se negar que a jogo político, seja ele exercido por micros ou macros grupos, é uma constante no universo internacional e exerce uma influência direta nas modificações do direito internacional.

A verdade é que a figura do Estado tende a ser amenizada por forças políticas mais atuantes e que melhor exprimem as necessidades econômicas e sociais de uma região, um país ou mesmo uma categoria. Em contra partida, os Estados passam a admitir a importância do papel dos novos agentes, compreendem que certos problemas seriam certamente mais bem resolvidos sem a colaboração dos demais agrupamentos da sociedade.

Considerações finais

O trabalho buscou contextualizar os movimentos camponeses no desenrolar da negociação do acordo entre Mercosul e CE, baseando-se na doutrina antiformalista jurídica fundamentada no indivíduo e na necessidade social como prerrogativa para o nascimento das diretrizes do acordo.

Diante dos panoramas analisado, constata-se que a agricultura é o principal foco de interesse do Mercosul nas negociações com a CE. O bloco sul-americano visa, em caráter prioritário, à questão de acesso ao mercado e à eliminação das barreiras comerciais do setor.

No entanto, são inúmeros os reflexos das medidas de proteção à agricultura, tanto para os países europeus, que elevam imensamente seu custo social, quanto para o Mercosul e demais países em desenvolvimento, que buscam constantemente, e muitas vezes de modo infrutífero, a aproximação do bloco.

Os grandes produtores da França, por exemplo, são os que mais recebem subsídios para a área agrícola e, portanto, o maior adversário de sua redução. Os franceses têm um longo histórico de interferência estatal sobre a agricultura – já no

período de Napoleão Bonaparte a produção de beterraba para a produção de açúcar foi subsidiada para garantir o abastecimento do produto frente ao bloqueio naval inglês.

Constata-se que o Estado incentiva e beneficia há séculos uma massa da sociedade em detrimento de outras, consideradas pelos poderes estatais potencialmente menores sobre o prisma econômico, mas que com o passar dos anos mostraram-se mais participativos na dinâmica internacional, condicionando os avanços e retrocessos de negociações e formulações de trocas comerciais.

Apesar do crescimento do comércio internacional e do acirramento das práticas desleais de comércio que ameaçam principalmente os produtores do bloco sul-americano pela fragilidade do seu sistema de defesa comercial, os movimentos sociais são mais ativos no continente europeu. Como mencionado durante o trabalho, o sindicato francês *La confédération paysanne* possui amplo desempenho nos fóruns de negociações internacionais. Espera-se que essa iniciativa fomente reações idênticas no âmbito do Mercosul.

O grande debate em torno do tema da agricultura, principalmente no âmbito da formulação do acordo surge, principalmente, entre os pequenos agricultores, sejam europeus ou mercosulinos, que vêm na conjuntura das negociações um importante momento para dialogar e refletir sobre os mecanismos de proteção do setor, buscando uma harmonização do comércio entre os blocos.

O protecionismo demasiado do setor exercido pelo bloco europeu ultrapassa as questões econômico-comerciais para tocar a esfera político-cultural. Quebrar este paradigma talvez seja o maior desafio não somente para o Mercosul, que busca um acordo, como também para todos os atores desse processo de negociação que buscam maior valorização e flexibilização das normas comerciais.

O acordo entre Mercosul e CE ainda não se concretizou e mas os movimentos que buscam maior equilíbrio nas negociações também não cessou. Não sobram outra alternativa aos 'novos atores' além de pressionar, negociar e prosseguir na estruturação de um Direito Internacional do comércio mais justo e benéfico a todos.

Referências

AMOROSO, Marcelo Vilela. *As relações entre o Mercosul e a União Européia: um novo diálogo entre blocos*. Informativo nº 6. jun.-jul. 1997. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2006.

ARNOLDI, Paulo Roberto Colombo. O Direito Empresarial no Mercosul. *Revista Jurídica UNICOC*, Ribeirão Preto. Disponível em: <<http://www.revistajuridicaunicoc.com.br>>. Acesso em: 3 fev. 2007.

CASTILHO, Marta R. Acordo de Livre Comércio com a UE: a vulnerabilidade dos produtos industriais produzidos pelo Mercosul à competição européia. *Nova Economia*. Belo Horizonte: [s.n.], nº 15, p. 153-182, mai.-ago. 2005.

DROGUÉ, Sophie; RAMOS, Maria Priscila. L'accord UE-MERCOSUR: le blocage agricole. *La Chronique des Amériques*. Montreal, nº 22, jun. de 2005.

DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.

GUESLIN, André; HERVIEU, Bertrand. Un syndicalisme agricole européen est-il possible? In: HERVIEU, Bertrand; LAGRAVE, Rose-Marie (Org.). *Les syndicats agricoles en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1992.

IANNI, Octávio. A era do globalismo. In: OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de (Org.). *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

JAEGER JÚNIOR, Augusto. *Liberdade de concorrência na União Européia e no Mercosul*. São Paulo: LTr, 2006.

LUQUINI, Roberto de Alemida. Evolução das relações entre a União Européia e a América Latina. In: DEL POZO, Carlos Francisco Molina; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata (Coord.). *Integração e Ampliação da União Européia: um modelo para o Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2003.

LVBA. *Strube analisa potencial Mercosul-União Européia*. Disponível em: <www.lvba.com.br>. Acesso em: 3 jun. 2006.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de Oliveira. *Mercosul e política*. São Paulo: LTr, 2001.

PEÑA, Félix. Tem futuro a associação de Mercosul e União Européia? In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Anuário Brasil – Europa 2005*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

SCELLE, Georges. *Droit des Gens: principes et systématique*. v 2. Paris: Recueil Sirey, 1934.

SCELLE, Georges. Essai de systématique du droit international. In: *Revue générale du Droit international public*, 30, 1923.

STELZER, Joana. *União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade*. Curitiba: Juruá, 2000.

IUS GENTIUM

REVISTA VIRTUAL

TEORIA E COMÉRCIO NO DIREITO INTERNACIONAL

VALLADÃO, Alfredo G.A. *O peso do setor agrário nas negociações sobre um tratado de livre comércio entre a União Européia e o MERCOSUL*. Berlin: FDCL –Forschungs – und Dokumentationszentrum Chile – Lateinamerika e.V., 2004.

WARNIER, Jean-Pierre. Tradução: Viviane Ribeiro. *A mundialização da cultura*. Bauru: EDUSC, 2000.