

INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS
COMISSÃO DE DIREITO CONSTITUCIONAL/ COMISSÃO DE DIREITO DA
INTEGRAÇÃO

Ilma. Sra. Presidente do Instituto dos Advogados Brasileiros – Dra. Rita de Cássia Sant’Anna Cortes

INDICAÇÃO 32/2019

Autor: Dr. Hariberto de Miranda Jordão Filho

Matéria: Acordo União Europeia, Mercosul

Ementa: Acordo União Europeia e Mercosul. Estudo preliminar das implicações jurídicas, políticas, econômicas e sociais e análise jurídica em face a Constituição da República Federativa do Brasil

Palavra-chave: Acordo Mercosul – União Europeia. Política Externa. Análise Constitucional.

INTRODUÇÃO

Trata-se da Indicação nº 32/2019, de Autoria do Dr. Hariberto de Miranda Jordão Filho para análise do Acordo Mercosul e União Europeia em virtude de sua dimensão e alcance para o Brasil.

Impende destacar que não será possível fazer uma análise de todos os documentos que compõe o Acordo, mas sim uma breve análise de implicações de ordem, jurídica, política, econômica e social.

O início das tratativas do Acordo Mercosul e União Europeia data do ano de 1999, tendo passado pelos governos dos Presidentes brasileiros Fernando Henrique Cardoso, Luis Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff, Michel Temer até, finalmente, sua finalização no Governo Jair Bolsonaro.

Em síntese, o acordo estabelece as bases para as relações políticas e econômicas entre os países membros do Mercosul e da União Europeia no que tange as relações multilaterais de comércio de bens e serviços, investimentos, intercâmbio tecnológico e fluxo financeiro.

Em 28 de junho de 2019, este Acordo foi saudado pelos Chefes de Estado dos dois blocos como instrumento para intensificar o comércio e o intercâmbio entre os países

componentes dos dois blocos comerciais que, juntos, representam cerca de 25% da economia mundial e um mercado de 780 milhões de pessoas. Na verdade, uma vez consolidado, este acordo comercial criaria uma das maiores Zonas de Livre Comércio do planeta sendo bastante complexa por envolver regras tarifárias, normas regulatórias de tributação e de serviços, compras governamentais, maior abertura comercial, questão de barreiras técnicas, medidas sanitárias e propriedade intelectual, possibilitando, ainda, eliminação ou redução de tarifas de importação de produtos comercializados entre os dois blocos.

Aliás, a abrangência do Acordo e a defesa de interesses internos foram pontos-chaves para a demora de sua finalização, tendo levado vinte anos de intensas negociações envolvendo governos de diferentes concepções políticas e ideológicas, no que tange à compreensão do papel do Estado, do modelo econômico a ser adotado, defesa de regras de proteção ao mercado interno e, claro, a pressão dos setores internos de cada país.

Sob o prisma do Direito Internacional, o Acordo passou por uma fase preliminar, na qual os títulos e capítulos foram revisados legalmente para serem compilados em um documento único, estando atualmente na fase de tradução para todas as línguas dos Estados-partes, naturalmente com maior detalhamento em relação aos temas e prazos para implantação plena.

O estágio seguinte deverá ser a assinatura do acordo pelos Estados componentes do Mercosul e a Comissão Europeia pela União Europeia para posterior etapa que envolve a aprovação por maioria no Parlamento Europeu, e pelos parlamentos nacionais de cada um dos 27 Estados partes da União Europeia e os quatro membros-associados do Mercosul, devido a situação atual de suspensão da Venezuela.

Em que pese a dificuldade, neste contexto, de uma análise conclusiva no atual momento, faz-se necessário tecer alguns comentários sobre processo tão complexo e abrangente com consequências para tantos países.

RELATORIA

HISTÓRICO E INTERESSES GOVERNAMENTAIS

O início de negociação do Acordo data do ano de 1999, retratando um momento de intensificação do Projeto Neoliberal de priorização de uma pauta econômica, em

especial pela influência da Queda do Muro de Berlim em 1989 e a *Glasnost* e a *Perestroika* que implicaram no fim da extinta União Soviética, em 1991, que levou a hegemonia do bloco capitalista sobre o bloco socialista marcando o fim da Guerra Fria.

O Mercosul na Presidência de Fernando Henrique Cardoso no Brasil, Carlos Saul Menen na Argentina, Julio Maria Sanguinetti no Uruguai e Luis Ángel González Macchi no Paraguai tinha um claro projeto de bloco econômico-comercial limitado à ampliação do comércio para fins de se tornar uma União Aduaneira, que ainda se encontra incompleta, mas com objetivo externo de poder ampliar sua atividade de comércio, inclusive com outros blocos econômicos ou mesmo países.

Posteriormente, sob a Presidência de Luis Inácio Lula da Silva do Brasil, Nestor Kirchner da Argentina, Tabaré Vasquez do Uruguai e Fernando Lugo do Paraguai, o Mercosul passou a ter um projeto mais amplo de fundamento político, institucional, social e jurídico ampliando a visão anterior mais restrita de integração com fundamento econômico-comercial, caracterizando o multilateralismo do início do século XXI.

Esta nova concepção reposicionou o Mercosul criando um maior protagonismo que se refletiu nas negociações do Acordo Mercosul - União Europeia, principalmente pela dificuldade de lidar com o protecionismo de alguns Estados europeus pressionados no âmbito interno pelos interesses de produtores locais, destacando-se agricultores franceses, criadores de laticínios holandeses, etc.

A União Europeia sempre viu com bons olhos a ampliação das suas mercadorias para mercados como o brasileiro e o argentino, sem, no entanto, estar disposta a abrir de forma igualitária o seu mercado para os produtos daqueles países, além de interesses relacionados à pauta geopolítica e econômica internacional.

Em primeira análise, o Brasil, através de vários governos, sempre demonstrou interesse neste acordo em temas como produtos agrícolas, principalmente com a eliminação de tarifas, o acesso preferencial para exportadores brasileiros de carnes bovina, suína e de aves, açúcar, etanol, arroz, ovos e mel, além da possibilidade de eliminação de tarifas na exportação de 100% de produtos industriais brasileiros.

Para o Mercosul e o Brasil, em particular, a parte do acordo que mais interessa é a que estabelece o livre comércio de bens, registrando o fato de se tratar de um acordo bastante assimétrico que propiciará ao Mercosul o crescimento das exportações de

produtos agropecuários e matérias primas em geral, enquanto para a União Europeia implicará o aumento das exportações de produtos manufaturados e industriais, de maior valor agregado. O acordo prevê ainda melhoria nas normas não tarifárias, estímulo ao ambiente de negócios, redução das restrições ao comércio e maior segurança jurídica aos investimentos.

Existe possibilidade de cooperação em temas estratégicos como ciência, tecnologia e inovação, defesa, infraestrutura, meio ambiente, energia, segurança cibernética, educação, direitos do consumidor e combate ao terrorismo, sendo algo a ser aperfeiçoado, posteriormente sem prejuízo da sempre complicada transferência de tecnologia de países desenvolvidos para países em desenvolvimento.

Os textos da negociação do aspecto comercial do Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia foram sacramentados nas negociações conduzidas pela Diplomacia até serem concluídas em Bruxelas tratando de acesso a mercado de bens, serviços e compras governamentais.

Os textos que compõe o Acordo Mercosul- União Europeia tratam dos seguintes temas: Cláusula de Integração Regional: Comércio de Bens; Anexo sobre Taxas de Exportação; Anexo sobre Monopólios de Importação e Exportação; Anexo sobre Comércio de Vinhos e Bebidas Alcoólicas; Protocolo sobre Regras de Origem; Requisitos Específicas de Origem; Cláusula Antifraude; Aduanas e Facilitação do Comércio; Protocolo sobre Assistência Administrativa Mútua em Matéria Aduaneira; Barreiras Técnicas ao Comércio; Anexo Automotivo; Medidas Sanitárias e Fitossanitárias; Diálogos; Defesa Comercial e Salvaguardas Globais; Salvaguardas Bilaterais; Comércio de Serviços e Estabelecimento; Compras Governamentais; Propriedade Intelectual; Anexos de Propriedade Intelectual – Legislação – Indicações Geográficas; Transações Correntes e Movimento de Capitais; Política de Concorrência; Subsídios; Empresas Estatais; Comércio e Desenvolvimento Sustentável; Transparência; Pequenas e Médias Empresas. Solução de Controvérsias e Anexos de Solução de Controvérsias.

Uma vez assinado pelas partes interessadas, o Acordo será vinculado para as Partes envolvidas, em consonância com o Direito Internacional, obedecidos os trâmites legais de cada país.

Sem prejuízo desta breve análise que não tem o objetivo de aprofundar tema tão complexo, mas tão somente dar uma síntese de suas implicações, consta no Resumo

Informativo elaborado pelo Governo brasileiro no site do Itamarati do Ministério das Relações Exteriores que:

IMPORTÂNCIA E SIGNIFICADO

O MERCOSUL e a UE representam, somados, PIB de cerca de US\$ 20 trilhões, aproximadamente 25% da economia mundial, e mercado de aproximadamente 780 milhões de pessoas. O acordo constituirá uma das maiores áreas de livre comércio do mundo. A UE é o segundo parceiro comercial do MERCOSUL, que é o 8º principal parceiro extrarregional da UE. A corrente de comércio birregional foi de mais de US\$ 90 bilhões em 2018. O Brasil exportou mais de US\$ 42 bilhões para a UE, aproximadamente 18% do total exportado pelo país. A UE figura como o maior investidor estrangeiro no MERCOSUL. Em 2017, o estoque de investimentos da UE no bloco sul-americano somou US\$ 433 bilhões. O Brasil é o quarto maior destino de investimento estrangeiro direto (IED) extrabloco da UE.

Desta forma, existem projeções positivas no Resumo Informativo Elaborado pelo Governo Brasileiro 1 no que tange ao Comércio de Bens, em especial o Setor Agrícola e o Setor Industrial, além de Temas como Serviços, Compras Governamentais, Facilitação de Comércio, Barreiras Técnicas ao Comércio, Anexo Automotivo, Regras de Origem, Medidas Sanitárias e Fitossanitárias, Propriedade Intelectual, Defesa Comercial, Concorrência, Empresas Estatais, Solução de Controvérsias, Comércio e Desenvolvimento Sustentável, Pequenas e Médias Empresas, Capítulos Político e de Cooperação.

1 Resumo Informativo Elaborado pelo Governo Brasileiro sobre o Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, de 4 julho de 2019, em: http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf

Não obstante a posição favorável do governo sobre o Acordo, as negociações sempre foram difíceis por envolver interesses de muitos segmentos da economia, destacando-se agronegócios e setor industrial, não havendo maiores preocupações com um debate sobre o tema para a sociedade e os efeitos do Acordo para o cidadão e o desenvolvimento social de cada país.

ANÁLISE CONSTITUCIONAL E BREVES REFLEXÕES SOBRE O ACORDO

A Constituição da República Federativa do Brasil ² dispõe no artigo 4º do conjunto de regras principiológicas que regem as relações internacionais do Brasil enquanto Estado Nacional, *verbis*:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e

² Artigo 4º da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 05 de outubro de 1988

cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

No contexto do regramento constitucional, a observância destes princípios constitui em pressuposto fundamental para a atuação do Estado brasileiro, em particular a sua Diplomacia, no âmbito das relações internacionais.

Sem prejuízo dos princípios no âmbito externo, a Constituição tem outros princípios a serem destacados como os Direitos Sociais previstos no art.6º, os Direitos Trabalhistas previstos no art. 7º, os princípios que regem o Título da Ordem Econômica e Financeira dispostos no art. 170 e seus Capítulos e o Título da Ordem Social e seus Capítulos..

Desta forma, os Acordos subscritos pelo Brasil no âmbito internacional devem ser coerentes com os princípios que consagram a Constituição Federal, além do respeito aos Tratados e Acordos Internacionais em que o Brasil é signatário e o conjunto de normas infraconstitucionais que propiciam eficácia plena ao dispositivo constitucional.

As consequências que podem conflitar com estes princípios devem ser consideradas pela nossa diplomacia ao negociar Acordos, principalmente com esta amplitude.

Países como no caso da Alemanha, nunca esconderam o seu interesse nesse acordo, a ponto de defenderem a ratificação por maioria simples dos países, ao invés da ratificação em plebiscito ou referendo por todos os países da União Europeia.

Alguns especialistas tem se posicionado de forma mais crítica ao Acordo em vários pontos.

A princípio, o Acordo liberalizaria 82% das importações agrícolas da UE e daria ao resto do Mercosul acesso parcial a estes mercados com isenção de direitos. Isso implicaria, em tese, em maiores incentivos para os produtores expandirem sua produção sem preocupação com a sustentabilidade e o meio-ambiente, sendo que existem previsões e expectativas de ampliação significativa das importações de carne suína e bovina, o que implicaria no aumento da área de pasto.

Por problemas de soberania, o Acordo não se preocupou em prever o controle de cada sistema interno, mas a falta de controle que poderia afetar ecossistemas como Amazônia, Pantanal, Andes, Chaco, Mata Atlântica, dentre outros.

As possibilidades de fiscalização acabarão ficando sob a responsabilidade de cada Estado Nacional, não sendo de interesse governamental de vários Estados Nacionais regulamentar juridicamente este tema, ou seja, esta pressão terá que vir da sociedade civil.

Sob o ponto de vista comercial, um Acordo de Livre Comércio não costuma ter maior interesse em viabilizar no plano jurídico e contratual, o compromisso com a sustentabilidade, defesa dos ecossistemas e do meio-ambiente local, tampouco regras de proteção, optando por regras mais genéricas.

O Acordo também prevê aumento de cotas de importação de etanol para a União Europeia. Isso pode, em tese, significar a expansão das plantações de soja e áreas de produção na Amazônia para fins de ampliar a receita adicional do etanol do milho, por exemplo.

Ampliação da soja e do milho tem sido implementada no Brasil com o auxílio de agrotóxicos e transgênicos que vem sendo liberados em uma proporção sem precedentes, sendo uma contradição que países da União Europeia tenham regras proibitivas sem reciprocidade.

Importante destacar, sob o ponto de vista ambiental, que o aumento da atividade comercial de soja e carne bovina de Mato Grosso para a Europa tem propiciado um aumento significativo dos índices de incêndios, não somente com área para plantio, mas também com aumento da área de pasto.

Além disto, as plantações de etanol de cana-de-açúcar e eucalipto, que se beneficiam da redução das tarifas do etanol e da expansão de sua produção, são altamente destrutivas para o solo e famosas por suas violações aos direitos humanos. Isso já levou ao desmatamento e a mais conflitos de terras com integrantes do movimento sem terra, agricultores familiares, reservas de tribos indígenas e áreas de quilombolas no Brasil.

Outra questão que não está clara seria a de reciprocidade de regras para todos os países. No ano de 2019, mais de 500 novos agrotóxicos foram aprovados no Brasil, muitos dos quais proibidos na União Europeia. O Acordo aumentaria a pressão para permitir que

produtos com agrotóxicos oriundos do Mercosul sejam autorizados no mercado da União Europeia para consumo humano e produção.

Outra reflexão a ser objeto de estudo é que o Acordo acaba sendo desvantajoso para o Mercosul, pelo fato dos países serem exportadores de matéria-prima básicas produzidas da maneira mais barata e, desta forma, dificultando o desenvolvimento de um projeto industrial ou de maior valor agregado para o curto e médio prazo.

Aliás, desde os anos cinquenta do século passado, este tema vem sendo objeto de debate na academia com os estudos de economistas como Raul Prebisch, Celso Furtado, José Medina Echavarría, Osvaldo Sunkel, dentre outros, na Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL)³, na defesa de um projeto de industrialização na América Latina.

Existem projeções de que o Acordo para os países do Mercosul, no médio prazo, poderia levar ao fechamento de montadoras e fábricas de automóveis, além da perda de empregos na agricultura, o que poderá levar a novo êxodo rural de agricultores familiares para os grandes centros urbanos, em parte, pela própria automatização.

No curto prazo, alguns efeitos do Acordo poderiam implicar no colapso das receitas de exportação do Mercosul, já que o acordo proibiria tarifas de exportação. A Argentina tem significativa receita de tarifas de exportação da soja, assim como o Paraguai tem grandes receitas de tarifas de exportação de mercadorias.

Para que os Estados Nacionais integrantes do Mercosul recebam as mesmas receitas tributárias de antes, eles inevitavelmente teriam que aumentar o volume de produção, o que poderia implicar em significativos danos ambientais, violações de direitos humanos e degradação das condições de trabalho, acentuado, o que vem ocorrendo no Brasil com as recentes Reforma da Previdência, ao elevar o tempo de trabalho e contribuição, e Reforma Trabalhista ao precarizar as relações de trabalho.

Em síntese, o Acordo promove, de forma mais direta, os interesses de curto prazo de parte da elite representada pelo agronegócio e grandes proprietários de terra no Mercosul e do agronegócio global, além dos interesses de algumas grandes empresas e

³ A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) é um das cinco comissões regionais da Organização das Nações Unidas (ONU) criado em 1948 e com sede em Santiago, Chile.

do agronegócio global, além dos interesses de algumas grandes empresas exportadoras da União Europeia, o que tem levado a uma posição crítica por parte de parlamentares, cidadãos e até de agricultores e segmentos interessados em vários países.

Finalmente, a possibilidade de Danos Ambientais decorrentes das assimetrias e a falta de normatização do Acordo enfraqueceriam a produção agrícola e agravariam a crise climática, o que poderá trazer enormes prejuízos a todos.

Pela União Europeia, o setor industrial ganhará mercado em relação ao Mercosul, mas o Setor agrícola tem sido bastante resistente. Consumidores e agricultores na Europa não concordam com cotas mais altas estipuladas no acordo para importações agrícolas da América do Sul, sob o argumento de utilização de padrões menos rígidos para o uso de produtos químicos em plantações e de destruição de áreas naturais por grandes agricultores.

Os *lobbies* agrícolas são famosos na Europa, principalmente em países e regiões como França, Holanda, Irlanda e Valônia que se sentem pressionados a defender os seus produtores de eventuais perdas para os agricultores sul-americanos, na hipótese de exportação sem tarifas. Não somente os agrícolas, mas também criadores de gado que tem exercido pressão pelo potencial do mercado sul-americano atingir os seus interesses.

Mas existe, na verdade, a preocupação de vários setores e lobbies com a possibilidade de livre-circulação de mercadorias com o aumento da oferta de produtos originários do Mercosul no mercado europeu.

Setores da produção agrícola, acostumados com incentivos e protecionismo na União Europeia tem formulado várias críticas ao Acordo, principalmente em relação à esta situação de competitividade.

A própria indústria europeia, potencial ganhadora com o Acordo, tem receio que ele venha a criar entraves ao tratado *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) ⁴ em discussão com os Estados Unidos que tem um potencial de 780 milhões e consumidores com maior poder aquisitivo e de moedas fortes.

⁴ O Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento é uma proposta de acordo de livre comércio entre os Estados Unidos e a União Europeia que foram interrompidas pelo Presidente estadunidense Donald Trump. Encontra-se num ritmo de negociações comerciais de forma lenta

Segundo o já citado Resumo Informativo elaborado pelo Governo Brasileiro, a previsão de eliminação de medidas tarifárias e não tarifárias para cerca de 90% dos produtos comercializados entre os dois blocos implica em:

- 1) A eliminação gradual, dentro de um cronograma específico, dos tributos que têm como fato gerador a entrada (e.g. imposto de importação), ou a saída (e.g. o imposto de exportação, raramente aplicado) dos produtos comercializados;
- 2) A adoção de tarifas preferenciais ou zeradas, dentro de cotas anuais preestabelecidas para os produtos sensíveis listados por ambos os blocos
- 3) O fim das barreiras não tarifárias ao comércio, ou seja, das medidas que tem como consequência reduzir a quantidade do bem comercializado (e.g. cotas unilaterais, exigências técnicas ou sanitárias desnecessárias, fixação de preço mínimo etc.).

Finalmente, os grupos contrários ao acordo, principalmente em alguns países na União Europeia, defendem que contribuirá, inequivocamente, para o desflorestamento da Amazônia, o aumento da emissão de gases estufa, perda de direitos por parte das comunidades indígenas e tradicionais, poluição e destruição provocada por eventual demanda europeia por madeira, minérios e produtos agropecuários brasileiros sem qualquer previsão ou cláusula impeditiva decorrente do Acordo. Alegam, ainda, que o Acordo vai gerar situação de concorrência desleal no mercado europeu em favor dos produtos agropecuários brasileiros, cujo custos de produção são mais baixos do que os europeus, uma vez que as normas sociais, trabalhistas, sanitárias e ambientais vigentes no Brasil são menos rígidas.

No que tange ao capítulo " COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL ", que supostamente poderia atender, ao menos em parte, às demandas dos cidadãos preocupados com o meio-ambiente, é em realidade pouco objetivo ao não prever medidas concretas, se limitando a fazer remissão a alguns acordos internacionais

de proteção ambiental (e.g. o Acordo de Paris sobre o Clima de 2015) mas sem determinar obrigações ou prever sanções para os Estados.

Além do mais, este capítulo determina que os Estados não poderão ser questionados no âmbito do mecanismo geral de solução de controvérsias estabelecido pelo acordo e não prevê qualquer tipo de "sanção" em caso de descumprimento.

A situação do Brasil é paradoxal porque, além do país se inserir na grande maioria dos acordos referenciados no capítulo em tela, criou uma tradição e liderança nas discussões sobre o tema, sendo signatário e participante de vários acordos internacionais, sendo um paradoxo com a atual política ambiental do país se situa claramente em oposição às obrigações assumidas pelo Estado brasileiro nestes Acordos.

Além do desmatamento na Amazônia e Pantanal, cujos índices são monitorados por satélite, vem sendo objeto de críticas a falta de política para evitar ocupações irregulares na Mata Atlântica, a pouca efetividade em órgãos públicos como o IBAMA para coibir os delitos ambientais, a ampliação das autorizações para uso de agrotóxicos, inclusive alguns proibidos em inúmeros países, exploração de atividades econômicas em tribos indígenas e quilombolas, dentre outras situações bastante veiculadas pela mídia nacional e internacional.

No capítulo intitulado " BARREIRAS TÉCNICAS AO COMÉRCIO ", os Estados partes poderiam adotar padrões e regulamentos relativos à produção e aos processos de avaliação de conformidade técnica, ainda que afetem adversamente o comércio entre as partes. Medidas dessa natureza somente poderão ser aplicadas se houver um objetivo legítimo de política pública a ser alcançado, tais como a proteção da segurança nacional, a prevenção de práticas fraudulentas ou enganosas, a proteção da saúde ou segurança da pessoa humana, a proteção da vida animal, vegetal ou do meio ambiente, conforme disposto no capítulo.

Entretanto, ao não estabelecer nenhum limite territorial quanto ao "interesse" a ser protegido, pode-se imaginar que, em se tratando de um bem cuja preservação suscita interesse econômico e comercial universal, como é o caso da Floresta Amazônica, nada impediria um Estado de adotar medidas de caráter técnico, de aplicação interna, que visem sua proteção, independente de ser um país ou região. Ainda que uma interpretação mais

restritiva limite seu alcance territorial, restaria o argumento legítimo da proteção do consumidor, que deve estar plenamente informado sobre a origem do produto.

Este mesmo capítulo sobre barreiras técnicas ao comércio determina que os Estados partes deverão basear-se em standards internacionais de órgãos internacionalmente reconhecidos (lista alguns), além de respeitar os critérios da proporcionalidade e da necessidade para alcançar o objetivo legítimo.

Existe uma preocupação concreta de que deve existir um nexo entre as mudanças climáticas e a destruição da Amazônia e demais consequências negativas pela falta de compromisso com o equilíbrio do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável, principalmente em virtude de falta de compromisso com o Acordo do Clima

CONSEQUÊNCIAS ECONÔMICAS, SOCIAIS e AMBIENTAIS

Inequívoco que o Acordo tem desdobramento, não somente econômico, mas também social. Existe a previsão de que o Acordo deve ser debatido e aprovado nos parlamentos regionais europeus com autonomia em matéria de comércio internacional, o que complica ainda mais as etapas a serem percorridas para a aprovação definitiva em relação ao bloco europeu, em que pese o empenho da Alemanha, Presidente Semestral do Conselho da União Europeia, com mandato iniciado em 01 de julho de 2020, que gostaria que o Acordo se concretizasse sob sua Presidência.

Contudo, justamente a Alemanha é um dos países em que a sociedade civil tem atuado com forte pressão contra o acordo na forma atual diante da conjuntura. Exemplos claros ocorreram ainda em junho de 2020 quando cinco organizações ambientais e de direitos humanos europeias apresentaram reclamação junto ao ombudsman da União Europeia (UE), que investiga as denúncias de particulares contra instituições europeias por má administração podendo, desta forma, ingressar com ações junto ao Tribunal de Justiça da União Europeia, para que o processo de ratificação do acordo fosse interrompido porque não teria “ cumprido com sua obrigação legal de garantir que o acordo não acarretaria degradação social, econômica e ambiental, bem como violações de direitos humanos.”

Inúmeras instituições da sociedade civil europeia tem reclamado de que o Acordo não assegura garantias e compromissos sobre o impacto em áreas como a já citada Amazônia, no que tange ao impacto florestal, além do uso de pesticidas, respeito às terras indígenas e necessidade de sanções por descumprimento do acordo.

Para manifestar sua discordância, mais de 60 Organizações Não Governamentais realizaram um protesto diante da sede do governo em Berlim em 29 de junho de 2020.

Mais recentemente, em 07 de outubro de 2020, o Parlamento Europeu aprovou um relatório em que cita que o acordo de livre-comércio entre o Mercosul e a União Europeia não pode ser ratificado nas condições atuais, e pede que o cumprimento das regras do Acordo de Paris sobre o clima, firmado em 2015, seja central para a aprovação do acordo. Em síntese, vários Eurodeputados, Parlamentares Nacionais e Regionais vem amadurecendo a proposta de inserção de um capítulo vinculativo sobre desenvolvimento sustentável que deve ser aplicado, implementado e globalmente avaliado, com compromissos específicos em matéria de direitos trabalhistas e de proteção ao meio ambiente, incluindo a execução do Acordo de Paris sobre o clima e as regras de aplicação relevantes.

Estes Parlamentares e entidades do movimento organizado de diferentes países europeus tem se manifestado de forma clara contra o Acordo por outros motivos que extrapolam a polêmica ambiental que envolve Amazônia, Pantanal com áreas incendiadas, mas também pelo desrespeito às reservas indígenas, quilombolas, os povos tradicionais e o Acordo de Paris⁵ contra o Aquecimento Global, movimento que vem se intensificando a partir do 2º semestre de 2020, além de críticas sobre ataques ao Estado de Direito, direitos humanos e democracia, principalmente em relação ao posicionamento que o governo de extrema-direita brasileiro vem adotando e se posicionando nos foros internacionais.

O Parlamento da Áustria, o Parlamento regional da Valônia (região autônoma da Bélgica e o Parlamento dos Países-Baixos já se posicionaram contra o Acordo. Estes Parlamentos e seus representantes cobram o compromisso dos Estados-partes com o

⁵ O Acordo de Paris foi fruto da negociação da COP 21, sendo aprovado em 12 de dezembro de 2015. Constitui-se num tratado no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC) que rege medidas de redução de emissão de gases estufa a partir de 2020 para evitar aquecimento global e promover o desenvolvimento sustentável.

desenvolvimento sustentável podendo ser um entrave para o avanço do Acordo, sendo, inclusive, preocupação da Organização das Nações Unidas, o que motivou a criação no Congresso Nacional brasileiro da Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Ponto de conflito no atual estágio de debate nestes países é a cobrança não somente de compromissos, mas a possibilidade de aplicação de sanções por desrespeito aos temas relatados acima, sendo que alguns Parlamentares europeus defendem o monitoramento dos produtos comercializados para saber se a sua origem não é de área desmatada ou queimada, o que seria uma mudança com graves consequências para o Acordo Mercosul – União Europeia.

O Coordenador da Frente Parlamentar Mista de Apoio dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, o Deputado Nildo Tatoo (PT-SP)⁶ manifestou recentemente que o acordo entre o Mercosul e a UE deve ir além da questão comercial e reforçar o compromisso do Brasil com os 17 objetivos de desenvolvimento sustentável assumidos em 2015 na ONU na Agenda 2030.

São 17 objetivos e 169 metas assumidas englobando temas como: erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, água e saneamento, energia, crescimento econômico sustentável, infraestrutura, redução das desigualdades, cidades sustentáveis, padrões sustentáveis de consumo e de produção, mudança do clima, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, sociedades pacíficas, justas e inclusivas e meios de implementação, com forte componente social.

. A tramitação final seguirá a sistemática de envio pela Presidência para as Casas do Congresso Nacional para discussão e deliberação. Uma vez aprovado, o Senado da República deve dar autorização ao Poder Executivo para ratificar o acordo, sendo que o processo é similar nos países do Mercosul e na União Europeia, sendo que o Parlamento Europeu deverá se manifestar sobre o Acordo numa fase anterior aos Estados Nacionais componentes daquele Bloco.

⁶ A Frente Parlamentar Mista de Apoio aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foi criada em 22/12/2016, sendo reconduzida nesta legislatura.

Pela amplitude do Acordo e as repercussões sociais, no âmbito dos direitos trabalhistas, ambiental, do consumidor, as populações dos países do Mercosul e da União Europeia deveriam ter acesso ao seu inteiro teor, em que pese não ter sido prevista a possibilidade de através de instrumentos de democracia participativa, em especial o plebiscito ou o referendo, a sociedade participar do processo decisório final no Acordo com a repercussão interna abrangendo tantos países.

CONCLUSÃO

Existem benefícios pontuais que o acordo de comércio Mercosul–União Europeia trará para ambos os blocos, conforme demonstrado no presente Parecer, enfatizando que o Acordo intensifica a participação do agronegócio na pauta de exportações brasileiras, mas pode significar maiores dificuldades no futuro para um Plano Nacional de Desenvolvimento que promova o setor industrial brasileiro.

Parlamentares de alguns Estados-membros da União Europeia, pressionados por entidades da sociedade civil e cidadãos, tem defendido a rejeição do Acordo sob a alegação da questão climática, a degradação da floresta amazônica, uso de agrotóxico, desrespeito às terras indígenas, dentre outros fatores que tem retratado a postura do governo de extrema-direita brasileiro no âmbito das relações internacionais.

Vários estudos apontam que, uma vez não estando previsto cláusulas de compromissos e sanções, o acordo poderá provocar danos efetivos ao meio ambiente, além de prejuízo aos setores da economia que não terão condições de participar de uma concorrência com setores de outros países, podendo acarretar em quebra de empresas e aumento do desemprego.

Ao longo do ano de 2020, a União Europeia aprovou acordo de Livre Comércio com Vietnã negociado pelo órgão Executivo do Bloco com objetivo de eliminar 99% das tarifas alfandegárias no comércio bilateral no prazo de dez anos. Entretanto, o mesmo desdobramento não teve o Camboja, cujo Acordo junto à Comissão Europeia foi rejeitado justamente pela alegação de “violações graves e sistemáticas dos princípios dos direitos humanos.” Paralelo a isto, a União Europeia continua a avançar em tratativas para ampliar relações comerciais com os Estados Unidos e Austrália, até para sinalizar para os

britânicos no período pós-Brexit. No caso dos Estados Unidos, certamente as dificuldades impostas pelo governo Trump, serão revistas sob a administração democrata de Joe Biden, não obstante o nível de protecionismo dos governos democratas anteriores. Finalmente, tratativas com a União Africana e com a China também avançaram neste ano, sendo que com a China não seria um acordo de livre-comércio mas de investimentos, tendo em vista a nova Rota da Seda,⁷ lançada em 2013, que tem a Europa como local estratégico para ampliar sua política no comércio. Com a América Latina, tratados existentes com México e o Chile também poderão ser revistos e passarem à frente do Acordo com o Mercosul.

Por sua vez, o Mercosul teve mudanças de orientação política com o Presidente da Argentina, Alberto Fernandez, eleito em 2019, e que está introduzindo mudanças econômicas no controle de preços, câmbio e comércio que são opostas ao livre-comércio estabelecido no Acordo. No âmbito do Uruguai, a eleição do candidato de centro-direita Lacalle Pou, aparentemente não deve implicar em maiores impasses para a assinatura do acordo mas ele foi eleito mais pelo desgaste da Frente Ampla, do que propriamente por apostar em rupturas profundas no campo econômico. O Brasil, cujo Presidente é entusiasta do Acordo, teve recentemente o seu Ministro da Economia admitindo um modelo de ratificação flexível para permitir que o acordo possa ser implementado em diferentes velocidades para os diversos países. O fato concreto é que o Mercosul atualmente tem tido dificuldades de reconstruir uma Agenda para o bloco, que vai completar 30 anos em 2021.

A política de Estado brasileira em relação ao Meio-Ambiente, com as queimadas registradas por satélite na Amazônia e Pantanal, falta de compromisso com o Acordo de Paris, no combate ao aquecimento global e à proteção à biodiversidade, tem sido apontado como entraves para o avanço do Acordo.

⁷ Um grandioso projeto de infra-estrutura a Nova Rota da Sede (One Belt, One Road) foi criado em 2013 pelo Governo Chinês para impulsionar o desenvolvimento e é considerado o mais audacioso instrumento de política externa do governo chinês envolvendo inúmeros países de vários continentes

VOTO

Diante dos efeitos da crise de setembro de 2008 dos Estados Unidos e dos efeitos da Covid-19 a partir de 2019 no mundo inteiro, é de fundamental importância intensificar a atividade de comércio na busca pela retomada do crescimento econômico, mas com compromisso com os indicadores do desenvolvimento social e na melhoria das condições de vida de todos os países participantes do Acordo.

Fundamental, nesta perspectiva, o debate junto à sociedade civil para o acesso à informação e os desdobramentos do Acordo em benefício da sociedade e do país, em detrimento do alcance a grupos isolados cujo interesse maior é auferir lucratividade nos seus negócios.

Este parecerista ao fazer uma breve análise dos impactos do Acordo Mercosul – União Europeia entende que face à dimensão do acordo com repercussão externa e interna e a própria crise econômica internacional, o Brasil, através de órgãos governamentais como Ministérios, Universidades, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)e outros, a partir da concretização da tradução do Acordo para todas as línguas dos Estados-partes, deve:

- 1) elaborar estudos e relatórios sobre o impacto no curto, no médio e no longo prazo dos efeitos do Acordo em todos os níveis na cadeia econômica e nas consequências sociais, destacando-se o fator trabalho, meio-ambiente, clima, controle do uso de agrotóxicos, povos indígenas, quilombolas, comunidades originárias, democracia e direitos humanos;
- 2) respeitar e se adequar a todas os princípios e ordenamentos constitucionais e infraconstitucionais, além da preservação de direitos e aperfeiçoamento legislativo e do executivo no plano do federalismo cooperativo;
- 3) cumprir os Tratados e Acordos do qual o Brasil é signatário, buscando promover toda forma de preservação na política ambiental, proteção à biodiversidade, respeito ao clima, proteção aos povos indígenas, quilombolas e comunidades originárias, além de mecanismos de preservação dos empregos e dos direitos sociais, em especial os direitos trabalhistas;
- 4) promover amplo debate com a convocação da sociedade civil e dos movimentos sociais organizados através de Audiências Públicas e Seminários sobre temas pertinentes ao Acordo e seus desdobramentos e impactos para o Brasil;

5) elaborar estudos e relatórios sob o impacto no curto, no médio e no longo prazo dos efeitos econômicos a partir de um projeto nacional de desenvolvimento, baseado na industrialização e produtos com maior valor agregado numa retomada estratégica do papel do Estado na condução de um projeto desenvolvimentista;

6) fazer um estudo do arcabouço legislativo vigente no país se encontra em consonância com as diretrizes jurídicas do Acordo, bem como identificar eventuais prejuízos ou desrespeito aos cidadãos e empresas brasileiras.

Tendo em vista que este debate deve ser também de iniciativa e interesse da sociedade civil, proponho que

7) o IAB tente viabilizar Audiência Pública em 2021 com as Casas do Congresso Nacional e Seminários com entidades da sociedade civil para um amplo debate sobre o tema.

Entendo, ainda, que, na hipótese de aprovação deste parecer pertinente à esta Indicação no Plenário, seja o mesmo enviado aos Excelentíssimos e ilustres Senhores Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores das Casas Legislativas, além do Presidente da República e do Conselho Federal da OAB.

Este é o relatório que submeto à apreciação deste Egrégio Plenário, após aprovação na reunião virtual da Comissão de Direito Constitucional, realizada em 14 de dezembro de 2020, e de Direito da Integração, realizada no dia 19 de abril de 2021, do Instituto dos Advogados Brasileiros.

É como voto, Sra. Presidente.

Rio de Janeiro, 19 de abril de 2021.

SÉRGIO LUIZ PINHEIRO SANT'ANNA

Membro da Comissão de Direito Constitucional e da Comissão de Direito da Integração
do IAB

Relator

