

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS  
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS - CECH - campus São Carlos  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES E  
SISTEMAS PÚBLICOS - PPGGOSP

LETÍCIA BERNARDES DE MELLO GREGO

COALIZÕES NO SUBSISTEMA DA POLÍTICA DO  
ACORDO DE ASSOCIAÇÃO MERCOSUL-UNIÃO  
EUROPEIA

SÃO CARLOS -SP

2021

LETÍCIA BERNARDES DE MELLO GREGO

COALIZÕES NO SUBSISTEMA DA POLÍTICA DO  
ACORDO DE ASSOCIAÇÃO MERCOSUL-UNIÃO  
EUROPEIA

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em  
Gestão de Organizações e Sistemas  
Públicos (PPGGOSP) da  
Universidade Federal de São Carlos.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Claudia  
Niedhardt Capella

São Carlos-SP

2021



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**

Centro de Educação e Ciências Humanas  
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

---

## **Folha de Aprovação**

---

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Letícia Bernardes de Mello Grego, realizada em 01/03/2021.

### **Comissão Julgadora:**

Prof<sup>ª</sup>. Dr.<sup>ª</sup> Ana Cláudia Niedhardt Capella (UNESP)

Prof. Dr. Felipe Gonçalves Brasil (UNESP)

Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina (UFSCar)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

**DEDICATÓRIA**

À minha família.

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço à minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ana Cláudia Niedhardt Capella pela orientação objetiva e profissional. Trabalharmos juntas foi um prazer.

Agradeço aos membros da banca pelo aprendizado, pela dedicação e por me ajudarem a melhorar o meu trabalho.

Agradeço a minha família, que sempre torcem por mim.

Agradeço a Raquel Stucchi Boschi, pela inspiração e pelo modelo de pesquisadora que sempre foi para mim.

Agradeço aos meus amigos, pela parceria e alegria que me oferecem.

Agradeço a coordenadora da Auditoria Interna da UFSCar, Jaqueline Contarin, pelo apoio profissional na realização deste mestrado.

Agradeço à Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), aos professores e servidores do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPGGOSP), por oferecerem este programa de qualidade.

Agradeço aos meus colegas de mestrado pelo apoio e aprendizado nessa jornada que passamos juntos.

Agradeço a todos os profissionais de saúde e profissionais de linha de frente brasileiros que trabalharam arduamente durante a pandemia da COVID-19 para que os demais brasileiros pudessem trabalhar, estudar e sobreviver.

## RESUMO

O Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia foi finalizado em junho de 2019, após aproximadamente 20 anos de negociação. Os países-membros dos blocos e outros atores tiveram interesses divergentes e manifestaram sua oposição ou seu apoio sob diversas justificativas, sendo o protecionismo do setor agrícola da União Europeia a justificativa de maior destaque dentre os opositores. Enquanto alguns atores se destacaram pela ênfase em seu posicionamento, não há clareza sobre quais coalizões estariam por trás das forças que direcionaram as negociações e os atores que as integraram. O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) oferece a fundamentação teórica para o estudo de coalizões, que são uma forma de indivíduos e organizações unirem seus recursos e conhecimento para imprimir suas preferências na elaboração de políticas públicas. Este trabalho teve como proposta identificar as coalizões do subsistema das negociações do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia entre 2010 e 2019, verificando a existência dos dois atributos mínimos de uma coalizão, segundo Weible et al. (2019): a presença de atores que constantemente tentaram influenciar o resultado da política e o compartilhamento de crenças de núcleo da política. O método de *process tracing* foi usado para validar hipóteses formuladas sobre o compartilhamento de crenças de núcleo da política entre atores estatais protagonistas. Identificou-se uma coalizão entre França, Irlanda e Bélgica como atores defensores do protecionismo agrícola da UE entre 2010 e 2019. Esses mesmos Estados formaram uma coalizão que exigiu políticas de proteção ambiental mais rígidas dos signatários como condição do Acordo, em 2019. O Brasil, Espanha e Uruguai formaram uma coalizão de apoio à liberalização comercial entre os blocos, da qual o Paraguai fez parte a partir de 2015.

**Palavras-chave:** modelo de coalizões de defesa. *Advocacy Coalition Framework*. ACF. Comércio exterior. Acordo de associação.

## **ABSTRACT**

The Mercosur - European Union Association Agreement was finalized in June 2019, after approximately 20 years of negotiation. The member countries and other actors had divergent interests and expressed their opposition or support to the agreement under various arguments, while protectionism of the agricultural sector of the European Union was the most prominent justification among the opponents. While some actors stand out for how they emphasized their position, it is unclear which coalitions are behind the forces that guided the negotiations and which actors took part in them. The Advocacy Coalition Framework (ACF) offers the theoretical basis for the study of coalitions, which is a way for individuals and organizations to join their resources and knowledge in order to imprint their preferences in public policies. This work had the objective of identifying the coalitions of the subsystem of the negotiations of the Mercosur-European Union Association Agreement between 2010 and 2019, by verifying the presence of the two minimum attributes of a coalition, according to Weible et al. (2019): the presence of actors who constantly tried to influence the outcome of the policy and shared policy-core beliefs. Process tracing was used to validate hypotheses formulated about which main state actors shared policy-core beliefs. A coalition between France, Ireland and Belgium was identified in advocacy of higher protectionism of the EU agricultural from 2010 to 2019. These same states formed a coalition that demanded stricter environmental protection policies from the signatories as a condition of the Agreement in 2019. Brazil, Spain and Uruguay formed a coalition in support of trade liberalization between the blocs, of which Paraguay has been a part since 2015.

**Keywords:** Advocacy Coalition Framework. ACF. Foreign trade. Association Agreement.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Diagrama do Fluxo do ACF.....	18
Figura 2 - Tipos de atores políticos em um subsistema.....	20
Figura 3 - Fluxograma do tipo ideal de coalizões e subtipos.....	22
Figura 4 - Hipóteses formuladas de compartilhamento de crenças.....	57
Quadro 1 - Mapeamento de atores e posicionamentos no subsistema do Acordo de Associação Mercosul-UE.....	51
Quadro 2 - Resultados dos testes de hipóteses e coalizões verificadas.....	78

## LISTA DE SIGLAS

ABIT - Associação Brasileira da Indústria Têxtil e Confecção  
ACF – Advocacy Coalition Framework  
ADI – Análise e Desenvolvimento Institucional  
ALC – Área de Livre Comércio  
ALCA – Área de Livre Comércio das Américas  
APE – Análise de Política Externa  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CNB - Comitê de Negociações Birregionais  
CCM – Comissão de Comércio do Mercosul  
CEB - Coalização Empresarial Brasileira  
CEE – Comunidade Econômica Europeia  
CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos  
CETA - Acordo Integral de Economia e Comércio  
CMC – Conselho do Mercado Comum  
CNI - Confederação Nacional Da Indústria  
CPC - Comissão Parlamentar Conjunta  
EUA – Estados Unidos da América  
FIESP - Federação das Indústrias do Estado de São Paulo  
FNSEA - Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores Agrícolas  
GATT - Acordo Geral de Tarifas e Comércio  
GMC – Grupo Mercado Comum  
MEBF – Mercosur European Union Business Forum  
MCD – Modelo de Coalizões de Defesa  
NMF – Nação Mais Favorecida  
OEA – Organização de Estados Americanos  
OMC – Organização Mundial do Comércio  
ONG – Organização não-governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
OTAN – Organização do Tratado da América do Norte  
PAC – Política Agrícola Comum

PIB – Produto Interno Bruto

TEC – Tarifa Externa Comum

TFEU – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TRIPS – Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

TTIP – Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento

TSD - Comércio e Desenvolvimento Sustentável

UE – União Europeia

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	11
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	16
2.1 <i>ADVOCACY COALITION FRAMEWORK</i> (ACF) .....	16
2.1.1 SOBRE O ACF .....	16
2.1.2. A APLICAÇÃO DO ACF E A POLÍTICA EXTERNA .....	24
3 BIBLIOGRAFIA DO ACORDO DE ASSOCIAÇÃO MERCOSUL-UE .....	26
3.1. A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL COMO INSTITUIÇÕES.....	27
3.2. AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS E O ACORDO MERCOSUL-UE .....	29
3.3. OS ATORES.....	35
3.3.1. ATORES EM DEFESA DO PROTECIONISMO AO SETOR AGRÍCOLA EUROPEU.....	35
3.3.2. ATORES EM DEFESA DO MEIO-AMBIENTE .....	39
3.3.3. ATORES FAVORÁVEIS AO ACORDO .....	40
3.3.3.1. ESTADOS-MEMBROS .....	40
3.3.3.2. A INDÚSTRIA.....	49
4 MATERIAIS E MÉTODOS .....	52
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO.....	54
5.1 ATORES PROTAGONISTAS .....	54
5.2. COMPARTILHAMENTO DE CRENÇAS .....	58
5.2.1 COALIZÃO PELO PROTECIONISMO DO SETOR AGRÍCOLA DA UE.....	58
5.2.2 COALIZÃO EM DEFESA DE SALVAGUARDAS AMBIENTAIS .....	66
5.2.3 COALIZÃO PELA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL EU-MERCOSUL.....	68
6 CONCLUSÃO .....	79

## 1 INTRODUÇÃO

O Acordo de Associação entre o Mercosul e a União Europeia (UE) começou a ser negociado oficialmente em 1999 e as partes chegaram a um “acordo em princípio” em junho de 2019. O Acordo é conhecido pelas dificuldades das partes para atingir todos os ambiciosos objetivos propostos. Trata-se de um Acordo de Associação, que vai além de um acordo comercial, pois engloba também acordos político e de cooperação e um total de 21 temas (BRASIL, 2019). O Mercosul e a União Europeia contavam com um PIB somado de 20 trilhões de dólares e um mercado de aproximadamente 780 milhões de pessoas em 2019 (BRASIL, 2019).

Além das dificuldades apresentadas pelo amplo escopo, as negociações foram marcadas pelas muitas divergências de opinião entre atores favoráveis e opostos ao Acordo. Dentre as principais razões para a oposição, esteve o protecionismo ao setor agrícola da UE e aos setores da indústria, serviços e compras governamentais do Mercosul, que são as áreas mais sensíveis de cada bloco (BID, 2005). O setor agrícola da UE é subsidiado pela Política Agrícola Comum (PAC), programa que gera benefícios fiscais líquidos preciosos para países com forte atuação no setor. A França ficou conhecida como o Estado que se opôs de forma mais veemente e autores da literatura sobre o Acordo a identificam como um líder no movimento de oposição, que contou com a Irlanda, Bélgica, Polônia e outros países, em diferentes momentos das negociações. Do lado favorável, houve atores interessados na pronta conclusão das negociações pelas oportunidades de exportações e de investimentos que receberiam e pressionaram para que as negociações caminhassem rapidamente (ROZEMBERG e GAYÁ, 2019). Dentre os atores identificados na literatura como favoráveis ao Acordo estão o Brasil, apresentado como um grande beneficiário do aumento de exportações de produtos agrícolas que adviria de uma redução das barreiras à importação pela UE, e a Alemanha, que se beneficiaria de exportações de manufaturados (especialmente da indústria química) ao Mercosul. Nem todos os atores se posicionaram de forma consistente nos vinte anos de negociações. A Argentina adotou uma postura protecionista em muitos momentos devido à crise econômica iniciada em 1999 (BID, 2003) e à necessidade de proteger empregos na indústria local da concorrência externa. Como se iniciava no ano 2000 a Rodada de Doha – reunião entre membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) visando

redução de barreiras tarifárias no nível multilateral, abrangendo 135 países naquele ano – havia países-membros que defendiam não fazer quaisquer concessões antes da finalização da Rodada e postergar as negociações Mercosul-UE. Atores não-estatais, como organizações não-governamentais ambientais, sindicatos e representantes da classe empresarial de ambos os blocos, tentaram influenciar as negociações, apresentando argumentos favoráveis e contra o Acordo. O embate forças teve efeitos concretos sobre as negociações, as quais foram suspensas em 2004 e relançadas em 2010. O período entre 2010 e 2019 foi marcado por postergações de prazos e reajuste das expectativas sobre o futuro do Acordo, em meio a manifestações dos países-membros e atores influentes. Apesar do acordo em princípio, alcançado em junho de 2019, novas pressões opostas desde então (especialmente em função do aumento do desmatamento observado no Brasil desde 2019) sinalizam dificuldades para a ratificação do Acordo pelos países-membros, necessária para que o Acordo entre em vigor (GHIOTTO e ECHAIDE, 2019).

Atores opostos e favoráveis ao Acordo se organizaram e uniram forças em diversos momentos para garantir avanços nos seus objetivos. A literatura explorou as negociações Mercosul-UE como um estudo de caso do movimento do inter-regionalismo protagonizado pela UE nos anos 1990 (GARCIA, 2013), mas não abordou a forma como atores se organizaram e formaram coalizões para conseguir tais avanços. Enquanto países como a França e Irlanda são frequentemente citados como os principais opositores e a Espanha, Brasil e representantes da indústria mercossulina como favoráveis (ARANA, 2014; TOMAZINI, 2011), sabe-se que esses atores angariaram forças junto a outros para alcançar seus objetivos.

Segundo Weible et al. (2019), coalizões são uma forma dos indivíduos unirem seus recursos e conhecimento para imprimir suas preferências na elaboração de políticas públicas. O processo de formação de políticas públicas, especialmente quando caracterizado por conflitos sustentados por longos períodos, é influenciado por organizações que coordenam esforços visando resultados a partir dessas políticas. No caso do Acordo de Associação Mercosul-UE, quem são esses atores, quais coalizões formaram- e modificaram-se no período das negociações são perguntas com respostas menos claras na literatura. O principal objetivo deste trabalho é identificar quais coalizões formaram-se entre os atores interessados no

resultado do Acordo de Associação Mercosul-UE (questão de pesquisa).

Este objetivo pode ser atingido a partir do *Advocacy Coalition Framework* (ACF, em inglês ou Modelo de Coalizões de Defesa, em português). O ACF busca entender como atores políticos se organizam em coalizões com o objetivo de influenciar o processo de criação e aprovação de políticas públicas em um subsistema (JENKINS-SMITH et al., 2014a). Segundo Weible e Ingold (2018), os membros de uma *advocacy coalition* (coalizão de defesa) podem ser qualquer tipo de indivíduo ou organização que seja engajado politicamente, indo além do conceito de grupo de interesse e de partidos e podendo estar relacionados entre si informalmente, sem a necessidade de cumprir quaisquer quesitos formais de participação. Coalizões podem ser redes amplas de indivíduos e organizações que se formam no espaço chamado subsistema da política. Nos subsistemas, as questões de políticas específicas, como a sua formulação, aprovação e implementação são discutidas e efetivadas. Pela sua diversidade, refere-se a seus membros como atores.

O que une os atores em coalizões são crenças e pontos de vista ideológicos compartilhados entre eles (WEIBLE e INGOLD, 2018). A teoria sugere um sistema de crenças composto por três camadas, de maior a menor escopo: o núcleo duro (*deep core*), o núcleo da política (*policy core*) e as crenças secundárias (*secondary beliefs*). O alinhamento dos atores sobre o núcleo de políticas é determinante para a formação de coalizões, visto que ele trata do problema político e a solução proposta por eles. A teoria apresenta uma ferramenta útil para verificar a existência de coalizões – Weible et al. (2019) apresentaram os cinco atributos de uma coalizão, dentre os quais estão os atributos mínimos para que ela exista. Os cinco atributos são 1) a presença de atores que constantemente tentam influenciar a formação da política, 2) crenças de núcleo da política compartilhada por atores, 3) ação coordenada, 4) uso de recursos e 5) estabilidade no subsistema. Os dois primeiros atributos são os atributos mínimos para a existência de uma coalizão. Segundo Weible et al. (2019), verifica-se, no mínimo, uma coalização em potencial ou uma coalização desconectada, caso esses atributos sejam confirmados. A verificação de tipos de coalizões mais sofisticadas requer que os outros atributos estejam presentes. Visando cumprir com o objetivo principal de identificar quais coalizões formaram-se em torno da política, pretende-se verificar se os dois atributos mínimos estiveram presentes no subsistema das

negociações do Acordo Mercosul-UE. Para tal, propõe-se os seguintes objetivos específicos:

- Levantar os atores políticos que se posicionaram sobre o acordo e seus respectivos posicionamentos, definindo quais foram atores que tentaram constantemente influenciar o Acordo como política.
- Identificar se houve um compartilhamento de crenças de núcleo da política, quais atores as compartilharam e em quais momentos.

Para atingir o primeiro objetivo específico, pretende-se buscar na literatura os atores – estados, associações e organizações não-governamentais – que se manifestaram com frequência e seus posicionamentos. Os atores de maior relevância no subsistema no período entre 2010 e 2019 serão selecionados para análise.

Para atingir o segundo objetivo específico, pretende-se usar o *process tracing*, uma ferramenta metodológica que usa a inferência causal para avaliar a validade de hipóteses a partir de evidências diagnósticas. A teoria do *process tracing* dispõe de testes que validam a qualidade das evidências que podem afirmar ou enfraquecer a hipótese formulada pelo pesquisador (COLLIER, 2011). A teoria dispõe de uma tipologia de testes, os quais qualificam as evidências e revelam a validade da hipótese. Neste trabalho, pretende-se formular hipóteses sobre o alinhamento dos principais atores do subsistema do Acordo Mercosul-UE e testá-las aplicando o *process tracing*. Pretende-se formular hipóteses sobre o compartilhamento de crenças do núcleo da política entre os atores selecionados com base nas informações colhidas na revisão bibliográfica. Evidências para os testes serão colhidas em declarações de representantes oficiais dos países-membros e instituições envolvidas e informações de cunho ideológico e político sobre esta política.

Acredita-se que a análise das negociações sob o prisma do ACF pode revelar a dinâmica organizada dos atores e o impacto da balança de poder das coalizões no ritmo das negociações. O trabalho contribui para expandir as barreiras do ACF por aplicá-la no campo da política externa. Embora a literatura conte com trabalhos na intersecção das políticas públicas domésticas e política externa, a identificação de coalizões além do âmbito nacional é uma exceção na literatura. Acredita-se ainda que este trabalho contribuirá para os avanços da aplicação do ACF em estudos brasileiros e latino-americanos, que têm explorado a teoria em menor grau do que a América do

Norte e Europa.

A introdução é seguida da fundamentação teórica, revisão bibliográfica sobre o Acordo Mercosul-UE, materiais de métodos, análise e discussão e conclusão.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 ADVOCACY COALITION FRAMEWORK (ACF)

#### 2.1.1 SOBRE O ACF

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) busca entender como atores políticos se organizam em coalizões com o objetivo de influenciar o processo de criação e aprovação de políticas públicas (JENKINS-SMITH et al., 2014a). Coalizões, por sua vez, são uma forma dos indivíduos envolvidos no processo político unirem seus recursos e especialidades com o objetivo de influenciar o processo político (WEIBLE et al., 2019). Os pesquisadores do ACF se preocupam com questões como: sob quais condições as coalizões se formam? Quais são as principais características destas coalizões? Como a interação entre coalizões levam a mudanças políticas em temas de relativa estabilidade? Além disso, o Modelo ajuda a explicar como acontecem as mudanças em linhas políticas relativamente estáveis e como ocorre o aprendizado orientado à política (WEIBLE et al., 2019). A teoria e suas hipóteses evoluíram ao longo dos anos e sua trajetória foi consolidada por Jenkins-Smith et al. (2014b).

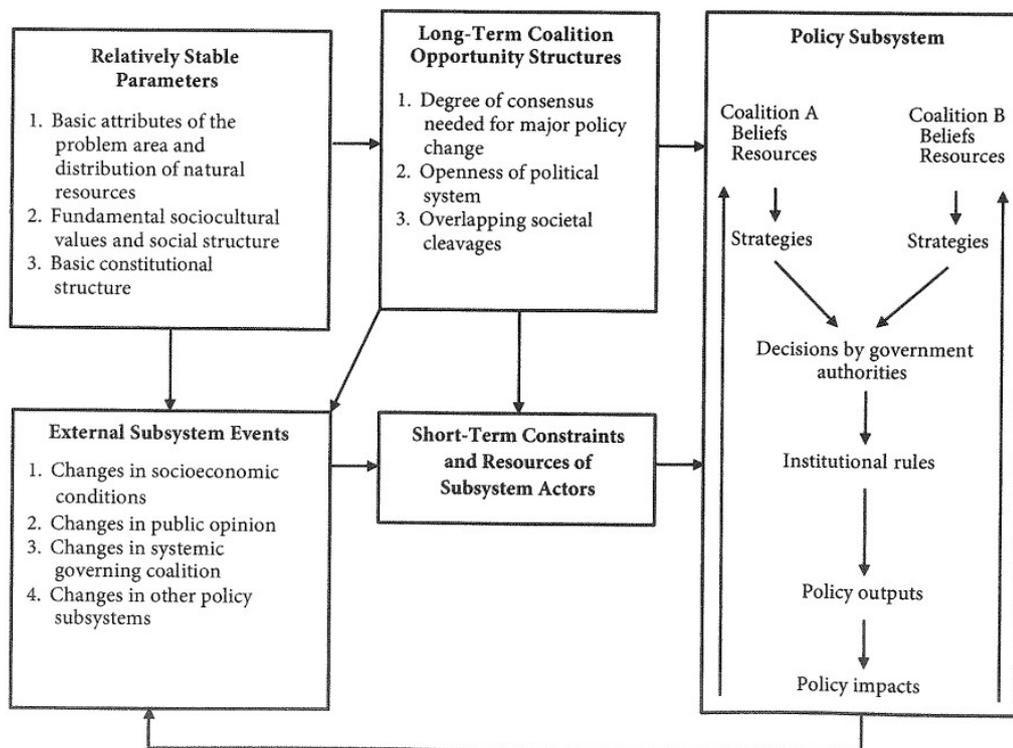
O ACF começou com publicações por Paul Sabatier na década de 80 como uma forma de sintetizar abordagens *top-down* e *bottom-up* da implementação de políticas públicas. Esta síntese buscava explicar como a dinâmica entre 1) a disputa entre atores para implementar suas políticas e 2) a informação gerada como consequência das políticas implementadas induzem o aprendizado orientado a políticas e influenciam o processo de criação de políticas subsequentes (SABATIER, 1987). O aprendizado orientado a políticas acontece quando um indivíduo questiona e refina suas próprias crenças ou reage a questionamentos por outros (SABATIER, 1988). Outras motivações para o desenvolvimento da teoria foram as limitações identificadas na abordagem de análise de políticas pelos estágios percorridos (*stage heuristics*), a qual não explicava as forças por trás do avanço da política pelos estágios e não dava atenção suficiente às múltiplas diretrizes sobrepostas de atores, em constante competição (JENKINS-SMITH e SABATIER, 1994). Jenkins-Smith (1990) explorou o papel e a importância da análise de políticas públicas sobre a formulação de novas políticas e elaborou um modelo para análise de disputas, considerando diversos contextos políticos. Sabatier e Jenkins-Smith uniram forças nos anos 90 para sintetizar casos de aplicação da teoria.

O ACF é caracterizado pelas suas premissas, escopo e conceitos básicos (JENKINS-SMITH et al., 2014a). Percebe-se uma evolução no conjunto original de quatro premissas de Jenkins-Smith e Sabatier (1994) para seis premissas na publicação destes dois autores em 2014. A primeira das seis premissas é a consideração do subsistema político como unidade de análise, sendo o subsistema o ambiente onde atores interagem na tentativa de influenciar questões relevantes do subsistema. Subsistemas podem ser caracterizados pelo tópico da política, escopo físico ou pelos atores com capacidade de influenciá-los (JENKINS-SMITH et al., 2014a). Subsistemas podem interagir uns com os outros, como costuma ser o caso do subsistema preocupado com a preservação ambiental e aqueles referentes a atividades econômicas com impacto sobre o meio-ambiente. A segunda premissa diz respeito à relevância dos atores para o subsistema, sendo os relevantes aqueles que continuamente tentam influenciar assuntos do subsistema (JENKINS-SMITH et al., 2014a). A terceira premissa é a racionalidade limitada dos indivíduos, sua ação motivada por um sistema de crenças e a tendência dos atores a lembrar mais das suas derrotas do que de suas vitórias, levando-os a exacerbar o antagonismo de seus oponentes (conceito chamado de *devil shift*). Em quarto, está a tendência de agregar atores em coalizões de forma a simplificar a análise do processo político. A quinta premissa é a importância dos sistemas de crenças compartilhadas por atores em subsistemas, assim como de informações técnicas que são articuladas para dar sustentação a essas crenças, ou negá-las. Finalmente, a sexta premissa diz respeito à necessidade dos analistas adotarem perspectivas de longo prazo para entender os processos políticos e suas mudanças através do ACF, para lograr uma interpretação adequada de padrões de mudança política (JENKINS-SMITH et al., 2014a).

A dinâmica de variáveis no ACF é representada no Diagrama do Fluxo do ACF, aprimorado e apresentado em diversas publicações na trajetória evolutiva da teoria (SABATIER e WEIBLE, 2007; JENKINS-SMITH et al., 2014a). O Diagrama (Figura 1) apresenta um conjunto de variáveis relativamente estáveis que inclui o sistema de crenças (valores socioculturais e estrutura social), as características básicas do problema e a distribuição de recursos disponíveis e a estrutura constitucional básica do sistema. A expectativa é que estas variáveis não sofram grandes mudanças ao longo do tempo e sirvam de pressupostos para o funcionamento do subsistema. Um

segundo conjunto de variáveis são aquelas determinadas por eventos externos ao subsistema e mais propensas a mudanças: condições socioeconômicas, opinião pública, mudanças de coalizão governante e efeitos causados por outros subsistemas (*spillovers*). As variáveis estáveis acabam por determinar variáveis classificadas como estruturas de oportunidade de longo prazo, quais sejam o grau de consenso necessário para lograr uma grande mudança política, a abertura do sistema político e rupturas sociais concomitantes. Tanto eventos externos, quanto estruturas de oportunidade de longo prazo, produzem restrições e oportunidades de curto prazo que podem ser aproveitadas pelos atores do subsistema ou produzirem obstáculos. As estruturas de oportunidade de longo prazo e as restrições e oportunidades de curto prazo influenciam os recursos e estratégias das coalizões que operam em determinado subsistema para influenciar decisões governamentais. As decisões resultam em políticas que produzem resultados e impactos refletidos na sociedade, na opinião pública e em outros subsistemas (conjunto de eventos externos).

**Figura 1: Diagrama do Fluxo do ACF**



Fonte: Jenkins-Smith et al. (2014a), p. 194, adaptado de Sabatier e Weible (2007)

Sabatier e Weible (2007) consolidaram as hipóteses da ACF, cuja confirmação empírica em diversos estudos ao longo do tempo foi avaliada por Jenkins-Smith et al. (2014a):

Hipótese 1: Em grandes controvérsias em um subsistema político, quando as crenças centrais são disputadas, o conjunto de aliados e adversários tende a ser relativamente estável por períodos de aproximadamente dez anos.

Hipótese 2: Atores em uma coalizão apresentam consenso substancial em questões pertinentes ao núcleo da política, mas menor em aspectos secundários.

Hipótese 3: Um ator (ou coalizão) abre mão de aspectos secundários de seu sistema de crenças antes de reconhecer fraquezas no núcleo de sua política.

Hipótese 4: Dentro de uma coalizão, agências administrativas geralmente advogam por posições mais moderadas do que seus aliados afiliados a grupos de interesses.

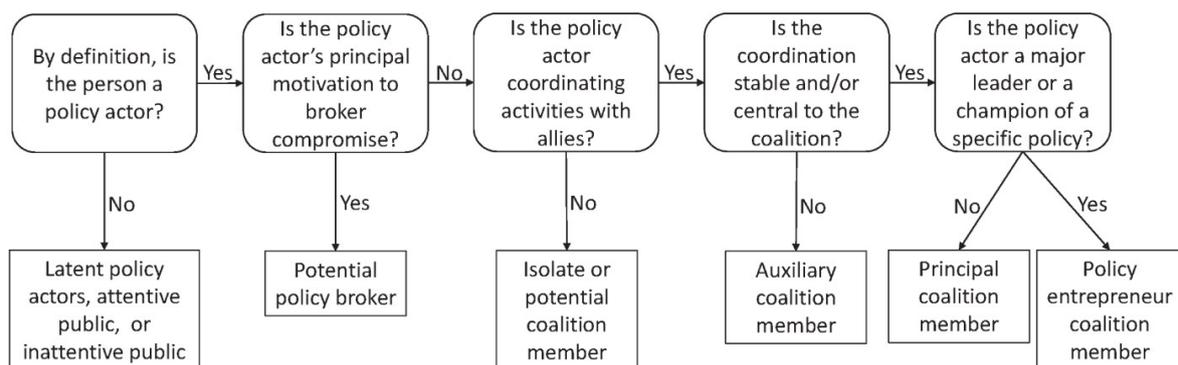
Hipótese 5: Atores em grupos com propósitos são mais limitados na expressão de suas crenças e posições sobre políticas do que atores de grupos materiais.

As evidências disponíveis confirmam a hipótese 1. Os resultados para as hipóteses 2 e 3 são mistos, havendo estudos que as confirmam e outros que as negam. Não há estudos suficientes para confirmar a hipótese 4, mas sabe-se que o papel que as agências governamentais assumem depende do sistema político e do nível de conflito no subsistema (WEIBLE et al., 2019). Similarmente, a Hipótese 5 carece de evidência suficiente e requer mais testes e aprofundamento (JENKINS-SMITH et al., 2014a).

Weible et al. (2019) sugerem 5 atributos de coalizões, os quais podem estar presentes ou não, mas quando todos presentes, representam o tipo ideal de coalizão: atores, crenças compartilhadas, coordenação, recursos e estabilidade. As diferentes composições de atributos resultam em subtipos de coalizões. Saber identificar os atributos corretamente é essencial para garantir o rigor de uma análise empírica, razão pela qual deve-se detalhar suas características. Os atores políticos podem assumir diversas formas, desde que sejam agentes que constantemente tentam exercer influência sobre o processo político. Segundo Weible et al. (2019), eles podem ser indivíduos ou grupos, agentes governamentais, tomadores de decisão no

processo político, ou não. Atores podem ter a posição de *policy brokers*, mediando um acordo entre as coalizões, ou de *policy entrepreneurs*, liderando a defesa de uma política. Deixando claro os limites de cada papel no processo político, Weible et al. (2019) esclarecem que *policy brokers* podem ser atores que não pertençam a nenhuma coalizão e podem ser *policy entrepreneurs*, simultaneamente. Os autores classificam ainda os atores como membros potenciais de uma coalizão quando eles compartilham crenças com os demais, mas não fazem esforços em coordenar ações. A importância da coordenação para a coalização e a liderança do ator no processo, definem seu papel como membro auxiliar, membro principal ou empreendedor da política. Um diagrama elaborado por Weible et al. (2019) ilustra a classificação de tipos e atores na Figura 2.

**Figura 2: Tipos de atores políticos em um subsistema**



Fonte: Weible et al. (2019), p. 9.

Crenças compartilhadas são o segundo atributo das coalizões. O sistema de crenças é composto por três camadas: o núcleo duro (*deep core*), o núcleo da política (*policy core*) e as crenças secundárias (*secondary beliefs*). O alinhamento dos atores sobre o núcleo de políticas é determinante para a formação de coalizões, visto que ele trata do problema político e a solução proposta por eles. Weible et al. (2019) apresentaram desafios na análise do sistema de crenças que devem ser considerados neste estudo. O primeiro trata de interesses individuais dos atores políticos, que podem ser a motivação principal dos atores para engajar-se em processos políticos. Sabatier e Jenkins-Smith (1994) isolaram a variável do interesse

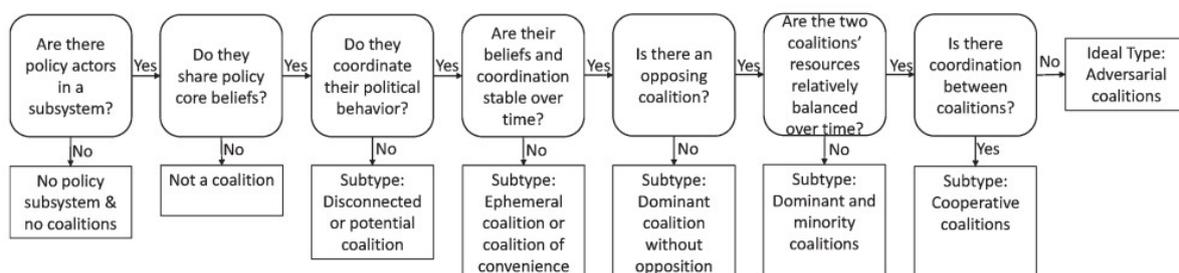
próprio, pois ele estaria correlacionado às crenças. Nohrstedt (2005) considera a incorporação de interesses próprios às crenças de núcleo duro uma solução demasiada simplista e sugere uma análise que considere as principais motivações para atores políticos agirem em interesse próprio: votos, pretensões relacionadas a cargos políticos, pretensões de influência sobre o processo político, representação (a capacidade de partidos agirem como intermediadores de forma a garantir a representação de seu eleitorado) e coesão partidária. O segundo desafio é medir cada camada do sistema de crenças. A literatura mostra que as crenças sobre o núcleo da política abrangem o próprio subsistema, ou seja, atores que apoiam determinada política têm esta crença em comum. Crenças secundárias, por serem instrumentais, podem abranger somente uma parte dos atores em um subsistema. Já as crenças de núcleo duro podem ser encontradas em diversos subsistemas. Weible et al. (2019) alertam sobre o risco de generalizar um sistema de crenças a todos os atores ativos em um subsistema. As pessoas atribuem níveis diferentes de importância a cada valor e podem se envolver em um único ou em diversos subsistemas simultaneamente, e provavelmente terão orientações diferentes para um mesmo problema. O terceiro desafio é a medição das crenças de núcleo duro nos atores, o qual foi parcialmente remediado pela aplicação da Teoria Cultural, que desenvolveu uma metodologia para verificar a capacidade de influência de indivíduos e grupos sobre o pensamento e comportamento uns dos outros.

Apesar de somente os 2 primeiros atributos serem necessários para se ter uma coalizão, os demais atributos foram pesquisados, visando obter uma visão completa das características de coalizões. O seu terceiro atributo é a coordenação de atividades políticas, categorizadas em coordenação entre aliados e entre rivais. A coordenação entre aliados é considerada forte quando é explicitamente declarada pelos atores e fraca quando é feita sutilmente. A coordenação entre rivais ocorre quando pretende-se negociar e trabalhar de forma conjunta para chegar a um acordo, ou o que seria chamado de uma situação de ganhos mútuos (*win-win outcome*). Subsistemas onde há colaboração entre rivais são chamados de subsistemas colaborativos, enquanto subsistemas sem esta colaboração são chamados de adversativos. Os recursos (quarto atributo) são a capacidade de atores políticos de influenciar o processo político, entre eles, a quantidade de aliados, contatos no meio

político, recursos financeiros e informação técnica. Coalizões podem conseguir recursos nos níveis individual, da organização ou da coalizão, e do subsistema da política (*political subsystem*) ou do sistema político (*political system*), de acordo com o tipo de recurso. A quantidade de recursos, no entanto, não são garantia de sucesso para uma coalizão. A estabilidade, quinto atributo de coalizões, é importante para se ter em perspectiva a evolução de coalizões. Somente assim, pode-se entender o quão duráveis são determinadas políticas, como acontece o aprendizado orientado para a política e como atores políticos formam estratégias e utilizam recursos.

Coalizões que tenham todos os atributos constituem o tipo ideal de coalizões adversárias, enquanto atributos mínimos de uma coalizão são a existência de atores políticos e crenças compartilhadas sobre o núcleo da política. Weible et al. (2019) apresentam um fluxograma para a classificação de coalizões em subtipos, fornecendo uma ferramenta importante para este estudo.

**Figura 3: Fluxograma do tipo ideal de coalizões e subtipos**



Fonte: Weible et al. (2019), p. 15.

Schlager (1995) contribuiu com a teoria do ACF defendendo que a incorporação da teoria da Análise e Desenvolvimento Institucional (ADI) de Elinor Ostrom e a teoria da Escolha Estruturada de Terry Moe podem responder à pergunta do como atores em coalizões abordam problemas que requerem ação coletiva, formam e mantêm relações estáveis e tomam decisões (mais explanatório do que descritivo). A ADI tem como objeto a formação, manutenção, sucessos e desafios de organizações voluntárias. Ostrom (1990) apresentou as condições necessárias para a manutenção de coalizões no longo prazo:

- Identificação clara dos indivíduos que se beneficiam das ações da coalizão;

- Benefícios percebidos pelos atores são distribuídos entre eles de forma proporcional às suas contribuições;
- Indivíduos mais afetados pelas regras têm capacidade de contribuir para a sua mudança;
- Atores que agem como auditores das relações nas coalizões podem ser cobrados pelos membros;
- A violação de regras acarreta responsabilização para os membros violadores;
- A coalizão tem acesso a fóruns onde conflitos intra-coalizão ou entre coalizão e autoridades podem ser resolvidos;
- Não há restrições governamentais ao direito de indivíduos formarem coalizões.

Schlager (1995) destaca uma diferença entre as premissas do ACF e as premissas da ADI. Enquanto o ACF requer que as crenças e interesses dos atores sejam verificados empiricamente (não são permitidas pressuposições), a ADI defende que as ações dos atores são limitadas pelas regras impostas pelas instituições onde atuam. As possíveis ações de um ator são restringidas ainda pelas condições naturais e características do que está em jogo e as características da comunidade onde as ações são tomadas. Visto que atores têm mais poder de alterar as regras institucionais do que os outros fatores, mais distantes do seu controle, atores tentam influenciar alterar regras institucionais a seu favor. Esta estratégia é importante por ser uma forma das coalizões ascenderem ao poder político e fazerem prevalecer a política de sua preferência. Na ADI, Ostrom (1990) defende que há obstáculos para a formação de organizações – os chamados custos para organizar (*organizing costs*), - e, portanto, os atores devem perceber maiores benefícios atuando em uma coalizão do que individualmente. Coalizões têm maior probabilidade de acontecer quando os custos para organizar são suficientemente baixos – grupos menores e estáveis, disponibilidade de informação, tomada de decisão coletiva e baixo custo de coação.

Schlager (1995) explica que a teoria das Escolhas Estruturais de Moe é importante para entender as estratégias usadas por coalizões para tomar vantagem de oportunidades para alcançar seus objetivos em governos democráticos onde há separação de poderes. Segundo Moe (1990), as coalizões tentam ocupar cargos e posições oficiais e desenhar estruturas governamentais que favoreçam suas coalizões. Apesar da legislação e regras institucionais estarem sujeitas a mudanças

pela oposição quando esta venha a assumir posições de autoridade, esta reversão encontra obstáculos nesse sistema político onde o poder tem a possibilidade de veto. Isto significa que coalizões devem fazer concessões para atingir seus objetivos, sequer parcialmente. Schlager (1995) argumenta que enquanto o ACF estabeleceu a importância de crenças para a formação de coalizões, a ADI a complementa identificando as condições para seu surgimento e sobrevivência e a Teoria de Escolhas Estruturais identifica como coalizões transformam crença em ação.

### 2.1.2. A APLICAÇÃO DO ACF E A POLÍTICA EXTERNA

Como um todo, as ciências políticas são consideradas um campo multidisciplinar. Alguns campos com os quais há interseção são as ciências sociais, a administração pública (SARKER et al., 2018), a economia e a política externa (LENTNER, 2006). Na prática, no entanto, encontra-se poucos casos de interdisciplinaridade do campo das políticas públicas e da política externa (OPPERMANN e SPENCER, 2016; LENTNER, 2006). No entanto, reconhece-se que há oportunidade de aplicação cruzada das respectivas teorias e que, cada vez mais, pesquisadores de ciências políticas devem considerar os efeitos de tratados internacionais no âmbito político interno (SIMMONS e HOPKINS, 2005).

A política externa está longe de ser uma das principais áreas de aplicação do ACF. Jenkins-Smith et al. (2014a) fez um inventário de estudos com a aplicação do ACF por tópico e continente. As áreas nas quais a metodologia foi mais aplicada foram o meio ambiente (57% dos estudos), a saúde (11%) e finanças e economia (8%). Os continentes onde mais havia sido aplicado eram América do Norte e Europa, cada um contando com 42% dos estudos. Apesar do baixo nível de aplicação do ACF na política externa, é possível encontrar um estoque relevante de estudos na interseção entre o ACF (tipicamente aplicado à política doméstica) e as relações internacionais, em algum nível. Quando se trata da internacionalização de tópicos políticos, percebe-se que política internacional e doméstica produzem efeitos uma sobre a outra (LITFIN, 2000) e, portanto, criam obstáculos e oportunidades para coalizões.

A complementação da Análise de Política Externa (APE) com o ACF foi explorada por Kleistra (2001) para verificar como ocorrem mudanças organizacionais. Os autores formularam um sofisticado modelo que leva em consideração elementos

de ambas as teorias, uma ferramenta útil para discriminar as formas como os atores e sistemas de um ambiente internacional podem provocar uma mudança política. No modelo, os atores e sistemas são chamados de seções – sistema internacional, o sistema político nacional, o sistema organizacional e líderes ou formuladores de políticas – e estes são responsáveis por produzir onze condutores ou barreiras de mudança (conceitos cunhados por Hermann (1990) e Goldmann (1982) na APE). Condutores são incentivos ou fatores que induzem a mudança, enquanto barreiras são obstáculos para que ela ocorra, e conseqüentemente são estabilizadores de políticas. A interação de condutores e barreiras resultam em decisões de eventuais mudanças em organizações. Lantis (2020) também utilizou o ACF para complementar a APE para qualificar os debates e disputas sobre o engajamento dos EUA na sua política externa com a Síria nas administrações de Obama e Trump. Segundo Lantis (2020), teóricos da APE abordaram mudanças em política externa, mas de forma sutil e circunstancial, sem foco no processo de mudança (no como ela ocorre) ou no produto final da disputa, ou seja, na tomada de decisão que altere a rota vigente. Lantis (2020) argumenta que estas lacunas podem ser preenchidas pelo ACF e que este apresenta uma alternativa mais matizada comparada à percepção de mudanças políticas como eventos raros e traumáticos na APE. A literatura contém também estudos com a aplicação do ACF em políticas domésticas, mas cuja influência do ambiente internacional não pôde ser ignorada. Como exemplos, Hsu (2005) reconhece o impacto das normas e percepções da comunidade internacional sobre as coalizões que levaram a uma mudança na política nuclear do Taiwan; e Litfin (2000) argumenta em seu estudo que há uma atenuação da linha entre o doméstico e o internacional ao se tratar da política ambiental canadense, dado que a mudança climática é um tema inerentemente global. Há ainda a possibilidade de coalizões domésticas, cujo objeto é uma questão internacional. Lee (2015) analisou, sob o prisma do ACF, a disputa entre coalizões adversárias que se formaram na equipe de política externa americana no pós-segunda guerra, os axiomas Ialta e Riga, que tinham visões divergentes sobre a conceptualização da estratégia da União Soviética.

Segundo Vicente, Calmon e Araújo (2017), o ACF vem sendo aplicado em pesquisas brasileiras desde 2001, começando com o estudo de Carvalho (2001) sobre a política ambiental em torno do desenvolvimento da indústria metalúrgica na

Amazônia. Desde então, foram apresentados trabalhos nos tópicos de política ambiental, combate às drogas ilícitas, biodiversidade, turismo, saúde, educação e esportes. Há ainda estudos aplicados a políticas de combate ao preconceito (LONGAKER, 2013) e política habitacional (FERREIRA et al., 2019). Segundo Capelari, Araújo e Calmon (2015), há uma predominância de estudos sobre a política ambiental e energética sob a perspectiva do ACF no país, a qual pode ser explicada pelo descompasso entre as políticas nacionais e internacionais (estas mais avançadas) gerando conflito entre os atores. Apesar de considerar-se tímida a aplicação do ACF no Brasil comparada à dos EUA e Europa, espera-se que ele se torne o principal modelo para análise de políticas públicas no país nos próximos anos (CAPELARI, ARAÚJO e CALMON, 2015). Este estudo representa uma oportunidade de aplicação do ACF em um tema de política externa onde o Brasil figura como importante ator e interage como estado com outros atores internacionais em coalizões, o qual contribui significativamente com a expansão da fronteira de aplicação do Modelo no país.

### **3 BIBLIOGRAFIA DO ACORDO DE ASSOCIAÇÃO MERCOSUL-UE**

A revisão bibliográfica sobre o Acordo de Associação será embasada em 2 pilares: primeiramente, será apresentada uma visão do contexto mundial em que ocorrem negociações comerciais bilaterais, como é o caso deste Acordo, que sempre tem como pano de fundo a OMC e as regras pré-estabelecidas por ela. Faz-se necessário uma revisão bibliográfica dos blocos, devido ao fato destes terem sofrido mudanças na sua composição nos vinte anos de negociação do Acordo e ao fato de que os países-membros nem sempre estiveram alinhados, intra-bloco, sobre a direção que as negociações deveriam tomar. Além disso, é importante entender a estrutura dos blocos, como estes tomam decisões sobre acordos comerciais e como as instituições que os compõem são capazes de influenciar o processo, sendo possível assim, entender o nível de influência destes atores sobre o subsistema. Conforme destacado por Schlager (1995), a ADI defende que regramentos institucionais limitam as ações dos atores e, neste caso, a interdependência dos atores e as regras estritas de tomada de decisão pelos blocos são fatores relevantes. O segundo pilar dá lugar a uma revisão da bibliografia voltada aos atores, como se

posicionaram em diferentes momentos do Acordo e suas crenças. Como é de amplo conhecimento, há atores que tiveram posições claras sobre o Acordo, então para racionalizar a apresentação do posicionamento dos atores, esta parte da revisão será feita a partir das razões compartilhadas pelos atores no seu posicionamento. O posicionamento e motivação dos atores serão discutidos nos resultados, de forma a destacar as nuances no posicionamento de cada ator.

### 3.1. A UNIÃO EUROPEIA E O MERCOSUL COMO INSTITUIÇÕES

A União Europeia tem suas origens na criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE), uma ALC, pelo Tratado de Roma em 1957. A união aduaneira da União Europeia foi criada em 1968, momento no qual todas as barreiras entre os 6 países membros foram levantadas e estabelecida a tarifa externa comum (TEC). A zona do euro foi criada com o Tratado de Maastricht, que estabeleceu as regras para a participação dos países da Comunidade Europeia na adoção do Euro como moeda, em 1992. O Euro foi introduzido em 1999, extinguindo as antigas moedas dos países participantes, apesar destas continuarem sendo aceitas em transações até 2002, quando o Euro como dinheiro físico entra em circulação. O Tratado de Lisboa de 2007 fez emendas ao Tratado de Maastricht e ao Tratado de Roma e estabeleceu a base constitucional da União Europeia.

Somente a UE tem competência para concluir acordos em nome de seus membros pelo artigo 216, parágrafo 1º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFEU) e pelo artigo 37 do Tratado da União Europeia (QUERCI, 2017). Pelo artigo 217 do TFEU, as negociações de um acordo comercial só podem ser iniciadas após a autorização do Conselho da UE, composto por ministros de cada Estado (QUERCI, 2017). As negociações são preparadas e levadas a cabo pela Comissão Europeia, o braço executivo do bloco (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c). Após a conclusão do “acordo em princípio”, o texto é analisado pela equipe jurídica da Comissão e traduzido para os 23 idiomas oficiais da UE (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c). Finalmente, a aprovação de um acordo depende da assinatura do Conselho e do consentimento do Parlamento (voto “sim” ou “não”). No momento da submissão do Acordo pela Comissão ao Conselho para aprovação, aquele deve indicar se considera ser o acordo um acordo misto ou de competência exclusiva da UE. No caso

do acordo se enquadrar no segundo tipo, após a aprovação do Parlamento, o Acordo dependerá somente da ratificação da outra parte (neste caso o Mercosul), para entrar em vigor. No caso de um acordo misto, é necessária a ratificação pelos estados-membros da UE individualmente, seguindo os procedimentos de cada um, após a aprovação do Parlamento, tornando o resultado mais suscetível ao fracasso por causa do poder de decisão de cada Estado nesta etapa (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c). Por se tratar de um Acordo de Associação, mais amplo do que um acordo comercial e contendo elementos de cooperação política (QUERCI, 2017) há indicações de que ele possa ser classificado como um acordo misto (BALTENSBERGER e DADUSH, 2019). O governo irlandês, um ator notoriamente oposto ao Acordo, declarou entender que ele deva ser tratado como um acordo misto (PARLAMENTO IRLANDÊS, 2019). O processo na UE se destaca pela interdependência das instituições. Enquanto a Comissão Europeia não decide sobre a efetivação do Acordo, é ela quem recomenda ao Conselho iniciar as negociações e prepara propostas para decisões do Conselho sobre a assinatura, aplicação provisória e conclusão do acordo (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c). O Conselho e Parlamento têm um papel importante em orientar as ações da Comissão durante as negociações através do Comitê de Política Comercial e do Comitê de Comércio Internacional, respectivamente. A opinião pública é relevante nas decisões – uma consulta pública sobre o que é esperado das negociações deve ser feita antes do seu início e o público busca influenciar os votos parlamentares, cujos membros são eleitos por voto popular (COMISSÃO EUROPEIA, 2020c).

O Mercosul foi fundado em 1991 pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai (sua composição atual). Iniciado como uma área de livre comércio (ALC), mas com a intenção de continuar seu processo de integração, o Mercosul evoluiu para uma união aduaneira adotando a TEC em 1995 (embora seja uma união aduaneira imperfeita). O principal marco da institucionalização do bloco foi a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, que lhe conferiu personalidade jurídica internacional e estabeleceu regras importantes de funcionamento e tomada de decisão. O Mercosul ampliou seu campo de atuação, incluindo em sua agenda temas políticos, de direitos humanos, sociais e de cidadania (BRASIL, 2020). O Mercosul sofreu mudanças na composição de seus membros ao longo dos anos: a Venezuela aderiu ao bloco em

2012, mas foi suspensa em 2016 por descumprimento a requisitos do protocolo de adesão e está suspensa desde agosto de 2017, por violação à cláusula democrática. A adesão da Venezuela em 2012 está ligada à suspensão do Paraguai no mesmo ano, quando a destituição do presidente paraguaio Fernando Lugo foi considerada uma ruptura da ordem democrática. O senado paraguaio de então, dominado pela centro-direita, se opunha à adesão da Venezuela, a qual teve oportunidade de ser admitida por votação dos membros enquanto o Paraguai esteve suspenso (seria readmitido como membro pleno em 2013). A Bolívia, Chile, Peru, Colômbia, Equador, Guiana e Suriname são membros associados do Mercosul.

As instituições mercossulinas são o Conselho do Mercado Comum (CMC), responsável pelas políticas de integração, formado pelos ministros de relações exteriores de cada país; o Grupo Mercado Comum (GMC), que representa o braço executivo e é responsável pela negociação de acordos comerciais com terceiros; e a Comissão de Comércio do Mercosul (CCM), órgão técnico que orienta o GMC sobre questões comerciais. O Protocolo de Ouro Preto concede poderes ao Mercosul de firmar acordos com outros estados e organizações internacionais, em nome de seus membros. No entanto, diferentemente da UE, o Mercosul não é uma organização supranacional, haja vista que seus estados-membros não cederam sua soberania ao bloco (QUERCI, 2017). Desta forma, os acordos negociados pelo bloco devem ser ratificados por cada Estado e incorporados à legislação nacional de cada um. No momento da criação do Mercosul, foi criada a Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), que se tornaria o Parlamento do Mercosul em 2005. Enquanto o seu papel é a representação dos povos do Mercosul, ele tem responsabilidades meramente consultivas (MARIANO e LUCIANO, 2017; PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2020), diferentemente do Parlamento Europeu, cuja aprovação do Acordo é obrigatória.

### 3.2. AS NEGOCIAÇÕES COMERCIAIS INTERNACIONAIS E O ACORDO MERCOSUL-UE

Como acontecem as negociações comerciais internacionais e como é o ambiente onde ocorrem? O comércio internacional moderno está fortemente ligado às negociações multilaterais que se iniciaram após a Segunda Guerra Mundial (BALDWIN, 2009). As negociações de Genebra em 1947 marcaram o fim de um

período de hegemonia britânica no comércio internacional entre meados do século XIX e início do século XX, assim como o início da hegemonia americana, institucionalizada no Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, sigla em inglês) (VANGRASSTEK, 2003). Entre 1948 e 1994, o GATT serviu como fonte para as regras mundiais do comércio e como base para a realização de negociações multilaterais, porém de forma provisional (WTO, 2020). Em 1995, o GATT foi substituído pela OMC. A OMC tem diversas funções, as quais influenciam não somente as negociações multilaterais, mas todos os tipos de negociações comerciais internacionais, seja por regras vinculantes aos países-membros ou por práticas replicadas por eles. Segundo a própria OMC (WTO, 2020), suas funções são:

- operar um sistema global de regras de comércio,
- atuar como fórum para a negociação de acordos de comércio,
- arbitrar disputas de comércio entre membros,
- promover a liberalização do comércio com base no princípio de benefícios socioeconômicos.

A OMC é uma organização intergovernamental cujas decisões são vinculantes (o seu cumprimento pelos estados membros é obrigatório), baseada nos princípios do direito internacional público. A OMC não opera de forma completamente isolada. Ela mantém contato direto com outras organizações que influenciam as relações entre países – a Organização das Nações Unidas (ONU) e a OMC estabeleceram as regras de relacionamento entre elas ainda em 1995 e trabalham ativamente juntas para garantir a coerência e sinergia em suas iniciativas.

O sucesso das negociações multilaterais do GATT/OMC tem sido objeto de muito questionamento ao longo dos anos. Segundo Baldwin (2009), as reuniões - 9 no total, desde Genebra em 1947 até a rodada de Doha em 2001 – conseguiram reduções significativas de tarifas e outras barreiras para o comércio, conforme o Prefácio do GATT (apesar da rodada de Doha ainda não ter sido concluída). Apesar disso, percebe-se uma queda notória nas reduções tarifárias adquiridas ao longo dos anos. Este fenômeno é natural, considerando que na época da concepção do GATT, havia mais itens onde as nações estavam dispostas a fazer concessões e que se esgotaram ao longo das negociações. No entanto, outros fatores inerentes à multilateralidade impactaram o avanço das negociações. Segundo Baldwin (2009),

apesar de já existirem conflitos entre grandes poderes comerciais nas negociações multilaterais desde seu início (entre União Europeia e Estados Unidos, especialmente nas rodadas Kennedy e Tóquio nas décadas de 1960 e 1970), o aumento da quantidade e peso dos países emergentes frente às nações desenvolvidas contribuiu para o colapso da Rodada de Doha em 2011 (até hoje sem um novo acordo). Outro fator listado como causa para o insucesso da rodada de Doha foi a quantidade de tópicos de trabalho incluídos nas últimas rodadas, aumentando a complexidade da análise de trocas pelos especialistas.

A regra mais relevante para se atingir os objetivos da OMC é a cláusula da Nação Mais Favorecida (NMF), a qual estabelece que a tarifa mais baixa cobrada de exportadores do país A pelo país B por determinado bem deva ser a tarifa cobrada pelo país B de qualquer outro país para o mesmo bem (a mesma ideia é aplicada a qualquer vantagem comercial). Seguindo este princípio, não haveria diferenças de tarifas para um mesmo bem no mundo – a tarifa desse bem seria única. Mas há exceções a esta regra – em seu artigo XXIV, o GATT admite a existência de áreas de livre comércio (significando que seus membros podem realizar comércio entre si, livres de tarifas, independentemente da tarifa da nação mais favorecida mundialmente) e uniões aduaneiras (cujos membros, além de usufruir de comércio livre de tarifas entre eles, concordam em aplicar uma mesma tarifa a estados não membros). As áreas de livre comércio (ALC) podem elevar seu nível de integração econômica, feito de forma gradual, estabelecendo uma união aduaneira, um mercado comum (que além da livre circulação de bens e serviços permite a livre circulação de pessoas, capital e mão-de-obra) e uma união econômica e monetária (que acumula às características do mercado comum o uso da moeda única, implicando em uma política monetária única). O GATT permitiu exceções à regra da NMF com base na ideia de que reduzir barreiras comerciais entre dois ou mais membros contribui para o multilateralismo (TRAKMAN, 2008). No entanto, este recurso tem sido usado extensivamente para estabelecer acordos preferenciais. O Mercosul e a União Europeia são, respectivamente, uma união aduaneira (imperfeita, por haver itens excepcionais os quais não são isentos de tarifas entre os membros) e uma união econômica e monetária. O acordo comercial entre o Mercosul e a UE é uma sofisticação ainda maior de associação, pois as partes são dois blocos econômicos,

um caso de inter-regionalismo.

A década de 1990 foi marcada pela proliferação de casos de inter-regionalismo liderada pela UE (DOIDGE, 2007), junto ao Mercosul e à Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), como exemplos. A literatura apresenta uma linha de pensamento que defende que a UE utilizou a atratividade de seu mercado, auxílio financeiro e admiração de outros atores para conseguir o seu favorecimento e fazer prevalecer as suas normas, crenças e interesses, ficando conhecida como um “poder normativo” (GARCÍA, 2013). A literatura discorre extensamente sobre o como o inter-regionalismo serviu os interesses europeus ao final dos anos 90 e início dos anos 2000. Primeiramente, ela utilizou o inter-regionalismo para difundir o regionalismo, exercendo a função de construção de institucionalismo<sup>1</sup>. Como o exemplo mais maduro e tradicional do regionalismo, a UE acreditava que esta forma de integração era a melhor forma de governo e pretendia compartilhar com outras regiões suas próprias práticas e regras. Nos processos de negociação entre regiões, a UE se auto afirmava como região integrada, liderava e ensinava formas de melhoria de funcionamento de instituições a seus parceiros<sup>2</sup>. Em segundo lugar, acreditava-se que o regionalismo era o caminho para um mundo menos assimétrico, para maior estabilidade e desenvolvimento. O comissário espanhol da UE Manuel Marín e a presidente do Parlamento Europeu, Maria Gil-Robles evocaram explicitamente suas crenças no sucesso do modelo e apoiaram o uso do inter-regionalismo para a sua difusão (GARCÍA, 2013). Em terceiro lugar, a UE utilizou o inter-regionalismo para fazer valer seus próprios valores liberais em um contexto pós-Guerra Fria em que governos capitalistas e democráticos apenas surgiam em vários países em desenvolvimento. A UE foi capaz de impor sua agenda política a outras regiões, incluindo cláusulas condicionais de apoio a direitos humanos, democracia e império da lei em seus tratados e inclusive sanções em caso de descumprimento. Este é o chamado idealismo europeu, princípio pelo qual a UE busca construir o mundo não a

<sup>1</sup> O inter-regionalismo pode servir uma ou várias de cinco funções: balanceamento, racionalização, formação de agenda, construção institucional e formação de identidade coletiva (DOIDGE, 2007; RÜLAND, 2010).

<sup>2</sup> Doctor (2015) contestou a efetividade do aumento da integração do Mercosul como produto da experiência do inter-regionalismo com a UE. A partir de entrevistas com representantes governamentais entre 2008 e 2010, a autora argumenta que nem o Mercosul nem a UE acreditavam haver, naquele então, um Mercosul mais sólido ou integrado do que durante a primeira rodada de negociações. No entanto, os esforços foram reais, independentemente de sua efetividade.

partir de relações egoístas que protejam somente os interesses europeus, mas sim um mundo de valores que considera apropriados, através do seu poder de influência (GARCÍA, 2013). Os valores que busca difundir se refletem de forma prática - a UE tinha interesse na adoção mundial de seu próprio sistema regulatório, medidas de segurança e proteção aos direitos de propriedade intelectual (TRIPS, sigla em inglês), medidas as quais seus parceiros econômicos eram obrigados a obedecer para que associações comerciais fossem funcionais (GARCÍA, 2013). Finalmente, a UE naturalmente também foi motivada pelos benefícios econômicos de reduções tarifárias com seus parceiros. O inter-regionalismo permitia ganhos de escala e menores custos de transação relativos, alcançando diversos países em um só acordo. O declínio da era do multilateralismo nas negociações comerciais e o uso do inter-regionalismo pela UE com benefícios geopolíticos formam o pano de fundo para o início das negociações Mercosul-UE.

O interesse em um acordo de associação entre as partes se mostrou pela primeira vez em uma declaração conjunta de dezembro de 1994, na qual a UE e Mercosul explicitam seu “interesse por uma estratégia cujo objetivo final é uma associação inter-regional política e econômica” (CONSELHO EUROPEU, 1994). Esta declaração traçou o caminho para o Acordo-quadro de Cooperação que seria firmado em dezembro de 1995, inaugurando a preparação para o início das negociações. O Acordo-quadro teve como objetivo alinhar as regras gerais de negociação da liberalização do comércio, cooperação e fortalecimento do diálogo político (QUERCI, 2017). O período entre 1996 e 2000 foi de preparação e formalidades, assim como de hesitação e tentativa de alinhamento de expectativas. O Acordo-quadro de 1995 criou a Comissão-Mista UE-Mercosul e a Subcomissão de Comércio.

A Comissão-Mista foi composta por membros da Comissão Europeia, do Conselho Europeu e do Grupo de Mercado Comum (GMC) do Mercosul. Sua função era estimular a relação comercial e avaliar propostas da Subcomissão de Comércio. A primeira reunião da Comissão-Mista ocorreu em junho de 1996 em Bruxelas, onde foram aprovadas regras e procedimentos de negociação e criados três grupos de trabalho sob a Subcomissão de Comércio, focados em bens, serviços e disciplinas comerciais. A Subcomissão se reuniu pela primeira vez em novembro de 1996, em Belo Horizonte, onde passou diretrizes e regras aos grupos de trabalho. No entanto,

não foram feitos comprometimentos ou fixados prazos pelas partes. As reuniões de 1997 e 1998 focaram na troca de informações de fluxos comerciais, políticas comerciais e legislação das duas regiões (BID, 1997). As negociações tarifárias se iniciaram em abril de 2000 (QUERCI, 2017) e a apresentação de ofertas pelas partes aconteceu a partir de julho de 2001, sendo que até então a Comissão Europeia estava autorizada a conduzir discussões somente sobre barreiras não tarifárias. As negociações avançaram nos tópicos de questões alfandegárias, sanitárias, fitossanitárias, padrões técnicos e e-commerce (BID, 2003). No entanto, as ofertas de ambas as partes não puderam ser suficientemente melhoradas para serem aceitas nos encontros seguintes. O Mercosul não aceitou a oferta europeia demasiada conservadora para produtos agrícolas e cuja aplicação de desgravação aconteceria em duas fases: 50% seria implementada na finalização do acordo e 50% somente após a conclusão das negociações da Rodada de Doha na OMC. Isto era inaceitável para o Mercosul, devido à baixa perspectiva sobre quando a Rodada terminaria. A Europa também se encontrava insatisfeita com as ofertas do Mercosul – além de esperar tarifas melhores, a UE desejava acesso ao serviço de transportes marítimos entre países do Mercosul, aplicação de identificação de origem de produtos dos países do Mercosul e tratamento igualitário a empresas nacionais nas licitações governamentais. Nesse momento, houve o impasse que levou à suspensão das negociações, as quais permaneceriam suspensas pelos próximos seis anos (BID, 2004).

Apesar da suspensão em 2004, nenhuma das partes abandonou completamente o diálogo e a busca de uma retomada. Em 2010, em um contexto da crise econômica global iniciada em 2008, os blocos voltaram à mesa de negociações. No entanto, as próximas ofertas só seriam trocadas em 2013. Após anos de hesitação e divergências no interior de cada bloco sobre o nível de liberalização aceito por todos os membros, o Mercosul e UE anunciaram que atingiram um “acordo político”, ou seja, concordância sobre os principais tópicos de negociação, em junho de 2019 (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a). Em maio de 2020, o acordo encontrava-se na etapa de revisão jurídica pelas partes, que seria seguida da tradução do texto a todos os idiomas oficiais da UE e do Mercosul e do envio ao Conselho Europeu e

Parlamento Europeu para aprovação<sup>3</sup> (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b).

O Acordo inclui os três pilares de diálogo político, cooperação e livre comércio e um total de 21 temas (BRASIL, 2019). O escopo comercial abrange o acesso tarifário de bens e serviços, regras de origem, medidas fitossanitárias, compras governamentais, proteção de direitos de propriedade intelectual e cooperação entre as duas regiões. O Acordo reduzirá barreiras tarifárias e não tarifárias, especialmente para pequenas e médias empresas, e permitirá maiores incentivos ao investimento externo direto. Pelos termos do Acordo, 95% das linhas de exportações do Mercosul à EU e 91% das linhas de exportação da UE ao Mercosul serão desgravadas de forma gradual (por meio de cestas de reduções) ao longo de 10 anos a partir de sua entrada em vigor (BRASIL, 2019). O principal benefício econômico para a União Europeia será a eliminação de tarifas sobre exportações automotivas, maquinário, produtos químicos e farmacêuticos europeus, estimadas em 14% e 35% atualmente (COMISSÃO EUROPEIA, 2019). O setor econômico mais favorecido no Mercosul será o setor agrícola.

### 3.3. OS ATORES

Apesar dos blocos terem voluntariamente traçado o caminho em direção ao Acordo de Associação e chegado à mesa de negociação, o fato das partes serem blocos de países adiciona uma camada de complexidade à análise. Cada país-membro constitui um ator por si só, cada um com um conjunto diferente de vantagens comparativas econômicas, sujeitos a impactos positivos e negativos de reduções tarifárias, em diferentes graus. Portanto, é necessário identificar os interesses de cada ator, como cada um se posicionou e por quê.

#### 3.3.1. ATORES EM DEFESA DO PROTECIONISMO AO SETOR AGRÍCOLA EUROPEU

O protecionismo agrícola europeu está ligado à Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia, criada em 1962. Ela tem como principal objetivo “apoiar os agricultores e melhorar a produtividade do setor agrícola, garantindo um abastecimento estável de alimentos a preços acessíveis” e é financiada com recursos

<sup>3</sup> O Tratado de Lisboa, em vigor desde 2009, requer aprovação do Parlamento Europeu para acordos.

orçamentários da UE (FRANÇA, 2017). A PAC está ligada ainda à origem da Comunidade Europeia, que estabeleceu como objetivo preços estáveis de alimentos no Tratado de sua fundação. Em 2012, a PAC representava 50% do orçamento da UE (ALBUQUERQUE e LOHBAUER, 2013). Segundo Baltensperger e Dadush (2019), apesar do setor agrícola da UE conseguir exportar produtos considerados sensíveis, como carne bovina, carne de aves e açúcar, agricultores recebem 37% de sua renda a partir de subsídios agrícolas, na média entre países. A PAC é essencial para os interesses franceses, principal nação agrícola da UE, que respondia por 17% de toda a produção agrícola do bloco em 2017. A balança comercial da França depende da competitividade do setor agrícola e alimentício, únicos setores que não vêm sofrendo aumento de superávit comercial desde 2000. Estes setores figuram em terceiro lugar em termos de superávit na balança comercial francesa, atrás somente de produtos químicos e cosméticos (FRANÇA, 2017).

A literatura apresenta diversas evidências do protagonismo da França como defensor da PAC e, em momentos, claro opositor do Acordo de Associação com o Mercosul. Seabra (2000) acreditava que apesar da França não ser o único ator que mostrou oposição ao Acordo, dificilmente seria superado em sua resistência a ele e que seria fácil para outros atores (especialmente estados-membros) se “esconderem” atrás dele. Este posicionamento pela França é observado desde o início das preparações para as negociações e foi um obstáculo para a decisão de autorização de negociação de tarifas pela UE. Diversas reuniões entre comissários e ministros da UE tomaram lugar no primeiro semestre de 1999, buscando um consenso sobre o escopo das negociações, nas quais a maior oposição veio da França e da Irlanda (BID, 2000). A razão da oposição nesse momento foi a ameaça do Acordo à efetividade dos incentivos agrícolas sob a PAC. Com base neste argumento, a França vetou o início das negociações em dezembro de 2000 – proposta defendida pela Alemanha (BID, 2000) - na Cúpula de Chefes de Estado em junho de 1999 e propôs que as negociações tarifárias fossem adiadas para julho de 2003, quando haveria terminado a Rodada do Milênio de negociações multilaterais. Esta posição teve o apoio de agricultores locais (BID, 1999). O governo francês sofreu pressões da Federação Nacional de Sindicatos de Trabalhadores Agrícolas (FNSEA, sigla em francês) em 1998 para impedir os avanços na liberação da autorização (KONOLD,

2010). A autorização só seria concedida após concessões da França e da Alemanha neste impasse, que permitiu o início das negociações acontecesse em meados de 2001 (BID, 2000). Enquanto isso, do outro lado do Atlântico, o Mercosul reafirmou sua vontade política de seguir com as negociações na reunião do Conselho do Mercado Comum em junho de 1999, apesar de suas próprias divergências internas, oriundas de um cenário de crise econômica, mudança de regime cambial brasileiro e defesa de maior protecionismo, especialmente da Argentina (BID, 1999). Os atores favoráveis à proteção agrícola europeia teriam uma vitória em outubro de 2004 quando a UE como bloco não conseguiu melhorar sua oferta de aumento de quotas no setor agrícola e o Mercosul, como resposta, se recusou a oferecer melhorias no setor de indústria, serviços e investimentos e o impasse resultou na suspensão das negociações.

As negociações seriam retomadas em 2010, em um cenário aparentemente pouco propício de crise econômica global oriunda das crises do *subprime* e bancária americanas de 2008, a qual deveria gerar um ambiente mais protecionista (BID, 2016a). Esse momento era especialmente inconveniente para países europeus como a Grécia e a Irlanda, que estavam agora dependendo de resgates fiscais da UE. Apesar da continuada resistência de países sensíveis à questão agrícola, a UE como bloco tinha motivações suficientes para voltar à mesa. As exportações europeias vinham crescendo 15% ao ano na época da eclosão da crise em 2008. Investimentos europeus na América Latina superavam investimentos europeus na China, Índia e Rússia juntos e essa seria uma razão declarada para a retomada segundo a Comissão Europeia (BID, 2016a).

Sete países expressaram sua insatisfação na ocasião do anúncio de retomada pela Comissão Europeia em 4 de maio de 2010 - Áustria, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda e Polônia (ARANA, 2014). Esses opositores, liderados pela França, fizeram circular uma carta aberta em maio de 2010, expressando sua oposição ao Acordo por mandar um recado equivocado aos agricultores europeus, que já estavam debilitados (BID, 2016a; ARANA, 2017). O número de opositores ao Acordo em favor do protecionismo agrícola aumentou comparado à primeira fase das negociações. O número de membros da UE já havia aumentado de 15 em 2004 para 28 em 2010, sendo que muitos novos membros eram economias majoritariamente agrícolas

(ARANA, 2014). As manifestações desses membros se intensificaram às vésperas da reunião de cúpula de chefes da UE e América Latina em maio de 2010. O ministro francês Bruno Le Maire declarou que a França não podia seguir em frente com as negociações, pela influência negativa que teriam sobre o setor agrícola (ARANA, 2014). Os argumentos estavam ligados às negociações multilaterais – Bruno Le Maire declarou que o setor agrícola brasileiro já se beneficiaria de concessões feitas durante reuniões da Rodada de Doha em julho de 2008 (ARANA, 2014). No dia 17 de maio de 2010, durante a reunião, houve mais reclamações dos opositores, agora se manifestando adicionalmente Bélgica, Chipre, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Portugal, Romênia, Eslovênia e Eslováquia (ARANA, 2014). Alinhados às declarações de Bruno Le Maire, esses países argumentavam que um Acordo Mercosul-UE implicaria em concessões adicionais àquelas já feitas em 2008 e demandavam mais estudos pela Comissão (ARANA, 2014). A preocupação desses membros levou a Comissão de Desenvolvimento Rural da UE a solicitar avaliações dos impactos das diversas negociações em que a UE participava no momento, buscando verificar em seus termos, condições que garantiriam a viabilidade da produção de alimentos e commodities na UE (BID, 2016a). Na ocasião, houve menção de preocupação sobre problemas fitossanitários dos produtos agrícolas do Mercosul, com menção específica de uma parlamentar irlandesa aos embargos dos EUA e da Rússia à carne bovina, suína e de aves do Brasil, devido à descoberta de traços de bactérias e antibióticos na carne (ARANA, 2014). Os países defensores do protecionismo agrícola da UE seriam um obstáculo para o andamento regular das negociações em sua segunda fase. Alguns bens viriam a ser chamados de “ultrassensíveis”, ilustrando a dificuldade de funcionários da UE em negociá-los por falta de apoio político de alguns membros do bloco e que só poderiam ser discutidos após as eleições de 2017 na Holanda, França e Alemanha (BID, 2018).

A UE reconhecia a posição da França e outros opositores - a resposta do Comissário de Comércio da UE foi que a Comissão Europeia continuaria a negociar e que entendia a posição da França, que sempre foi a mesma (ARANA, 2014). Em meio às controvérsias e continuado ceticismo da França, a Comissão Europeia defendeu a assinatura do Acordo em 2019, argumentando que os padrões sanitários europeus seriam aplicados a todos os produtos alimentícios importados. A Comissão

comentou ainda que as novas quotas e tarifas não necessariamente levarão a aumentos nas importações de carnes e açúcar e que, para etanol, mel e arroz, o Mercosul substituirá a importação que já acontece de outros países terceiros (BALTENSBERGER e DADUSH, 2019).

Há autores céticos sobre os argumentos usados pelos defensores do protecionismo do setor agrícola europeu. Segundo Albuquerque e Lohbauer (2013), países introduziram conceitos como a “multifuncionalidade” da agricultura, medidas ambientais, questões sociais e padrões fitossanitários com a única intenção de proteger a produção doméstica de concorrentes externos mais competitivos. Konold (2010) defende que o lobby agrícola francês há muito tempo não tem a mesma influência sobre os atores governamentais e que o governo francês defendeu o setor durante as negociações do Acordo por causa dos subsídios recebidos pela França na PAC. O alinhamento de interesses políticos teria sido circunstancial e não originário da influência de lobbies agrícolas, haja vista que estes tampouco evitaram reformas da PAC em 2003, 2009 ou a que viria em 2013 (KONOLD, 2010).

### 3.3.2. ATORES EM DEFESA DO MEIO-AMBIENTE

De acordo com Ghiotto e Echaide (2019), a questão de mudanças climáticas só interferiria nas negociações a partir das queimadas na região Amazônica em agosto de 2019. A França foi protagonista na oposição ao Acordo em função da negligência brasileira ao lidar com o desmatamento. O presidente Emmanuel Macron solicitou que o assunto fosse discutido com urgência na Cúpula do G7 em Biarritz, França, em agosto de 2019 (GHIOTTO e ECHAIDE, 2019). O presidente Jair Bolsonaro foi acusado por Macron de mentir sobre comprometimentos de proteção ambiental na reunião do G-20 no Japão em junho de 2019. Macron anunciou que não assinaria o Acordo por esta razão (GHIOTTO e ECHAIDE, 2019). Outros atores não manifestaram oposição ao Acordo, mas chegaram a demonstrar preocupação, como a Alemanha e o Reino Unido (GHIOTTO e ECHAIDE, 2019).

Apesar da oposição de tomadores de decisão com base na questão ambiental ter começado somente em 2019, conforme afirmam Ghiotto e Echaide (2019), organizações não governamentais (ONGs) vêm se posicionando contra o Acordo há mais tempo. Em 2002, houve pressão da WWF aos comissários da UE para

promoverem a agricultura sustentável na América Latina, sob risco de falta de credibilidade e apoio das ONGs ao Acordo (WWF, 2002). Em outubro de 2004, a organização Alianza Biodiversidad, atuante na América Latina, se manifestou contra o Acordo por não apresentar uma solução sustentável para o Mercosul (ALIANZA BIODIVERSIDAD, 2004). A manifestação de organizações ambientais se intensificaria com o anúncio da finalização do texto-base do Acordo em junho de 2019. “Ecologistas en Acción”, uma confederação de mais de 300 grupos ecológicos na Espanha manifestou sua oposição em 2019 citando como razão o uso de agrotóxicos na produção agrícola sul-americana, o aumento no uso de combustíveis fósseis no transporte de longa distância dos produtos, o desmatamento e os direitos humanos de pequenos produtores e povos indígenas (ECOLOGISTAS EN ACCION, 2019). Organizações de maior parte que se manifestaram contra o Acordo foram a Greenpeace por razões ambientais e a Amnesty International, devido a incentivos insuficientes para a melhoria de condições laborais de trabalhadores rurais no Mercosul.

### 3.3.3. ATORES FAVORÁVEIS AO ACORDO

#### 3.3.3.1. ESTADOS-MEMBROS

Segundo Doctor (2005), as principais motivações para firmar o Acordo Mercosul-UE foram i) o contexto internacional dos anos 90, no qual os esforços coletivos se apresentaram como alternativa para superar o aumento da concorrência global como consequência da globalização, ii) desejo dos blocos de aprofundar o processo de regionalismo e suas preferências geopolíticas e iii) interesses de atores econômicos que viam no Acordo uma forma de compensar eventuais perdas, resultados de reformas e da integração. Em tratando-se de uma política feita entre blocos de países, é importante destacar que os atores relevantes são os seus estados-membros e também o bloco. Isto porque a atuação do bloco não é uma soma exata de todos interesses de seus membros combinados. Finalmente, o bloco atua e busca interesses que resultam das regras institucionais de tomada de decisão e de negociações, concessões e acomodações políticas de seus membros, nas diferentes pastas e instituições internas do bloco. Segundo Faust (2002), conflitos políticos intrabloco podem advir inclusive das diferenças político-culturais entre instituições

internas, como por exemplo, entre a Comissão Europeia (supranacional e tecnocrática) e o Conselho Europeu (intergovernamental e politicamente influenciado). Por esta razão, reforça-se aqui que a UE como bloco é resultado do jogo político entre seus membros e, por si só, é um ator que foi favorável ao Acordo, pela maior parte do período de negociação.

Um tema que ganhou lugar na agenda da UE e que foi uma das forças por trás da “favorabilidade” da UE com relação ao Acordo nos seus primórdios foi a tentativa dos Estados Unidos de criar a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), uma ambiciosa empreitada de estender o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (TNALC ou *NAFTA*, em inglês) para todo o continente americano (RÜLAND, 2010; GARCÍA, 2013). A ALCA e outros acordos preferenciais buscados pelos EUA na década de 90 eram considerados uma ameaça para o poder econômico e político da UE. Isto foi admitido pelo diretor-geral de Relações Exteriores da Comissão Europeia, que explicou que a UE decidiu reagir a esta ameaça e elevar o grau de relacionamento com a América Latina, conforme o *Basic Document on the Relations between the European Union and Latin América*, de 1994 (GARCÍA, 2013). A literatura relata uma correlação entre o ritmo das negociações da ALCA entre EUA e países americanos e o interesse da UE nos acordos de associação com países latino-americanos. A adesão do México ao NAFTA criou um desvio do comércio entre México e EU, que se viu prejudicada e cujos efeitos tratou de remediar com um acordo comercial entre UE e México que entrou em vigor em julho de 2000. Esses esforços (junto ao México, Chile, Mercosul e países da África e Ásia) se iniciaram em meados da década de 90, quando a ALCA já estava na agenda dos EUA e seus parceiros do continente americano (DOCTOR, 2015; GARCÍA, 2013). A UE demonstrou renovado entusiasmo com as negociações na reunião de 2001 (BID, 2001) quando declarou que gostaria de seguir com as negociações tarifárias assim que possível (visto que já se havia chegado à época autorizada para o início). A oferta europeia seria feita na reunião seguinte (em julho de 2001) em Montevideu. Este renovado entusiasmo coincidia com a reunião de cúpula das Américas em Quebec, quando fora confirmado o cronograma de negociações da ALCA (BID, 2002). Respondendo ao novo ímpeto europeu nas negociações, o Conselho do Mercado Comum (Mercosul) recomendaria ao Grupo do Mercado Comum em meados de 2001 que a proposta mercossulina fosse

apresentada em breve (BID, 2002). O posicionamento favorável da UE é verificado nos esforços para fazer avançarem as negociações. A Subcomissão de Cooperação Inter-regional se reuniu regularmente na primeira fase de negociações para tratar uma variedade de assuntos de escopo do Acordo como apoio internacional, harmonização aduaneira, normas e padrões técnicos, normas veterinárias e fitossanitárias e apoio a organizações da sociedade civil (DOCTOR, 2005). Em 2002, a UE declarou que apoiaria o desenvolvimento dessas áreas no Mercosul com um investimento de 48 milhões de euros e que a estruturação institucional e integração do mercado interno eram prioridades europeias no Mercosul (COMISSÃO EUROPEIA, 2002). Segundo Doctor (2005), uma das razões da UE promover a liberalização comercial com o Mercosul foi a intenção de pressionar governos nacionais a aceitarem a reforma da PAC, evidenciando preferências conflituosas intra-bloco.

A Alemanha foi um ator favorável ao Acordo, especialmente devido ao aspecto econômico, visto que lhe renderia um aumento nas exportações de manufaturas, automóveis e químicos, assim como oportunidades de investimentos por empresas alemãs no Mercosul. A Alemanha buscou manter o diálogo vivo após o fracasso em 2004, com a visita do ministro de relações exteriores alemão ao Brasil ao final desse ano para comunicar o grande interesse alemão no Acordo e a intenção de firmá-lo em 2005 (DW, 2004). A Alemanha mostraria seu apoio na retomada em 2010 (ARANA, 2014).

Os países ibéricos são atores que merecem destaque especial na lista de atores favoráveis ao Acordo. A literatura apresenta a hipótese de que a UE foi reativa (ao invés de proativa) no lançamento das negociações e que ocorreu na realidade, uma europeização das políticas externas portuguesa e espanhola, que tinham um interesse desproporcional comparado a seus sócios. Arana (2017) apresenta o argumento de que a UE cedeu a insistências do Mercosul para iniciar negociações, mediada pelos países ibéricos. Acredita-se que a autorização oficial para início das negociações só saiu após a intervenção de Manuel Marin junto às embaixadas francesas em Portugal e Espanha (ARANA, 2017). Foi a Espanha que deu a ideia, na reunião de cúpula Ibero-americana em novembro de 1996, de criar as reuniões de cúpula da EU-América Latina (cuja primeira edição aconteceria no Rio de Janeiro, em 1999) (ARANA, 2014). Antes do início da aproximação dos blocos, já havia evidências

do interesse da Comunidade Europeia de aproximar-se dos países da América Latina nos discursos pré-ascensão de Portugal e Espanha ao grupo (que aconteceria em 1986), nos quais é destacada a possibilidade destes dois países atuarem como ponte na relação entre as duas regiões (VASCONCELOS, 1997). Portugal teve um papel importante durante a presidência portuguesa da Comissão Europeia em promover a aproximação, iniciada com a primeira de muitas reuniões ministeriais informais, em Guimarães, Portugal, em 1992. Segundo Vasconcelos (1997), porém, houve uma frustração dos países sul-americanos com as reuniões que se mostravam essencialmente declaratórias e sobre temas de mera cooperação política. Os países ibéricos foram essenciais em convencer o Conselho de Essen a começarem os diálogos de negociação. A iniciativa de retomar as negociações em 2010 foi da Espanha (AFIONIS e STRINGER, 2014). Em novembro de 2009, na véspera da assunção da presidência do Conselho Europeu pela Espanha, houve uma reunião em Madrid onde foi discutido o papel da Espanha em uma tentativa de relançar as negociações no ano seguinte (ARANA, 2014). Os esforços espanhóis foram além: o vice-presidente espanhol fez uma visita à Argentina para reiterar a importância histórica da coincidência das presidências da Espanha e da Argentina de instituições nos seus respectivos blocos e de como poderiam coordenar posições para selar o Acordo (ARANA, 2014).

O Mercosul como bloco também se mostrou favorável ao Acordo desde o início das negociações. Uma das motivações do Mercosul era a alavancagem que as negociações Mercosul-UE davam às negociações da ALCA e vice-versa. Segundo Bulmer-Thomas (2000), avançar nessas negociações e nas da OMC paralelamente tinha valor estratégico para conseguir poder de barganha e os melhores resultados possíveis em ambos os terrenos. A possibilidade de penetrar o mercado europeu com produtos agrícolas era uma clara ambição dos países do Mercosul (e dos países em desenvolvimento), haja vista a coordenação entre agroexportadores na forma do G-20 e Cairns Group nas negociações multilaterais. Apesar das reticências da Argentina (em momentos em maior ou menor grau ao longo dos vinte anos de negociação, que será discutido mais adiante), a motivação do Mercosul como bloco seria consistente durante todo o período.

Após o fracasso das negociações em 2004, os blocos se apoiaram para manter

o Acordo vivo – em uma reunião durante o Foro Econômico Mundial de Davos em janeiro de 2005, os negociadores brasileiros e o recém-empossado comissário de comércio da UE, Peter Mandelson, manifestaram interesse em retomar as negociações. Essas intenções resultaram em uma tentativa de relançá-las em 2006 (TOMAZINI, 2011). Segundo o BID, havia pouca oposição do público e dos governos mercossulinos à liberalização da indústria e setor de serviços naquele período (BID, 2007). Na reunião de ministros da UE e Mercosul em Viena em 13 de maio de 2006 (na quarta cúpula entre EU e países latino-americanos e Caribe) o Mercosul apresentou os elementos de um possível acordo e revisou suas demandas por cotas e produtos agrícolas e melhorou sua oferta de serviços. A UE respondeu com suas próprias demandas – liberalização total de um número limitado de produtos agrícolas e uma lista de produtos de interesse do setor industrial europeu e solicitou uma proposta melhor de liberalização do setor automotivo, entre outros requisitos mínimo para considerar a proposta (BID, 2007). Na segunda reunião de cúpula entre o Brasil e UE, em dezembro de 2008, no âmbito da parceria estratégica, houve nova manifestação sobre a intenção de avançar nas negociações (TOMAZINI, 2011).

O Brasil, no geral, foi um ator favorável ao Acordo, apesar de não ter hesitado em abandonar a mesa de negociação quando as ofertas se mostraram aquém de suas ambições. Pode-se dizer que o posicionamento do Brasil foi mais evidente na forma de esforços para remover obstáculos e manter a coesão do Mercosul no processo. Logo em 1999, o Brasil enviou diplomatas a países europeus para amenizar efeitos negativos de ameaças da Argentina de não seguir à mesa a menos que a UE declarasse explicitamente a inclusão da agricultura no escopo (BID, 2000). O Brasil se posicionou coercitivamente frente à Argentina em certos momentos, salvaguardando o Acordo. A Argentina se via em uma posição defensiva economicamente no início da década de 2000, devido à crise econômica e política que sofria. O Presidente FHC declarou em 2001 que o Mercosul “requer(ia) uma Argentina mais integrada aos projetos de integração regional para contar com mais força de negociação com outros blocos como a UE e ALCA”.

O Brasil teve sucesso em manter um bom relacionamento com a UE durante o interstício e isto resultou na assinatura de uma Aliança Estratégica entre os dois em 2007. Segundo Arana (2014), o Brasil mostrou flexibilidade ao negociar e foi ativo na

promoção de retomada das negociações em 2010 – o então presidente Lula organizou uma reunião com o presidente da Comissão Europeia José Manuel Barroso e o presidente do Conselho Europeu, Herman Van Rompuy em Brasília para iniciar o relançamento. O processo foi impulsionado por oficiais espanhóis que recomendaram à UE que fosse tentado aproximá-los (ARANA, 2014). O Brasil insistiu junto aos seus sócios para formar uma proposta comum em 2012, após receber o sinal verde do setor privado em uma consulta pública (BID, 2016a). A literatura destaca divergências internas entre Brasil e Argentina, que não favoreciam o processo – uma delas eram posições diferentes sobre a liberalização agrícola e industrial na Rodada de Doha (BID, 2016a).

A literatura aponta o Uruguai e Paraguai como atores favoráveis ao Acordo desde o início (ROZEMBERG e GAYÁ, 2019). Segundo Arana (2014), estes estiveram mais motivados ainda para avançar no processo que o Brasil. Desde 2006, estes países se viam incomodados com a falta de avanços e pleiteavam flexibilidade para negociar com terceiros individualmente, mas sem apoio imediato do Brasil e Argentina neste sentido (BID, 2016b). Em 2013, enquanto o Brasil buscava formar uma oferta comum, o Paraguai e Uruguai anunciaram que já se encontravam com suas propostas definidas em nível nacional e estavam prontos para construir a oferta comum (BID, 2016a). O Uruguai se juntou ao Brasil (ambos com novas administrações em 2015) para enfatizar a importância de melhorar as ofertas provisórias, existentes desde meados de 2014, para a obtenção do Acordo e defendiam a possibilidade de avanços de membros individuais de forma diferenciada ou adiantada com a UE (BARTESAGHI, 2015). A presidência pró-tempore do Paraguai sob Horácio Cartes, iniciada em 2015, estabeleceu o Acordo como uma de suas prioridades e convocou uma reunião no mês seguinte da posse para analisar a oferta apresentada pelo Mercosul e tentar melhorá-la com a inclusão de mais produtos. O presidente do Mercosul solicitou que seus sócios considerassem atingir uma cobertura maior através de coberturas diferenciadas de cada país (BID, 2016a). A principal razão do ímpeto por trás do posicionamento do Uruguai e Paraguai seriam os benefícios econômicos do Acordo. Em um estudo de 2016 que buscava identificar os principais impactos para o Paraguai de um acordo comercial concluiu que haveria um aumento significativo de comércio com a UE comparado à baixa

representatividade atual da UE nas exportações paraguaias, especialmente por causa da exportação de carne bovina (CANO, QUERO e GIMENEZ, 2017). Em um estudo de análise de impactos econômicos da versão final do Acordo para cada país, o Uruguai figurava como o país com maior superávit comercial dos quatro do Mercosul com a UE em 2018, sendo exportador significativo de produtos de madeira e celulose e carnes (VIANI, 2020). Nota-se esforços do Uruguai e Paraguai a partir de 2015, para conseguir acordos comerciais por conta própria. Em 2016, o Uruguai apresentou formalmente um novo pedido ao Conselho do Mercado Comum para que criasse um procedimento para permitir que países firmassem acordos preferenciais sozinhos. O Brasil faria um projeto próprio em 2018 com o mesmo intuito, sem que o país solicitante deixasse de lado a tarifa externa comum (ROZEMBERG e GAYÁ, 2019). O Uruguai discutiu a possibilidade de um acordo individual com a UE na reunião de ministros de relações exteriores em Bruxelas em 2015 (ARANA, 2017). Um oficial da UE declarou que não descartava a possibilidade de acordos individuais, desde que isto fosse feito com comunicações formais e oficiais e mencionou que a preferência da UE era um acordo com todos os países-membros, independente da forma, mas que a proposta de negociar sem a Argentina (especificamente) teria que vir do Mercosul (ARANA, 2017).

Apesar da vontade política favorável da UE e do Mercosul como blocos e de países-membros individuais, houve desafios e eventos externos que interferiram nas decisões e moldaram o posicionamento dos atores. As negociações na OMC representavam uma condicionante para as negociações bilaterais e isto é refletido em algumas posições da UE ao longo das negociações. O início das negociações foi afetado por uma mudança de diretriz da UE para priorizar negociações multilaterais e colocar uma moratória em acordos bilaterais. Em abril de 1997, o Conselho Europeu recomendou não serem feitos novos compromissos de acordos, mas aqueles já iniciados seriam finalizados. Paralelamente, a UE fez esforços junto ao Mercosul para propor a priorização do lançamento de novas rodadas multilaterais (BID, 1997), dando apoio à futura Rodada de Doha e a ideias de “globalização administrada” (GARCÍA, 2013). A priorização da via multilateral foi decisiva em 2004 quando a UE deu um passo atrás em suas ofertas, dividindo a liberalização em duas fases: uma a ser efetivada no momento da conclusão do acordo e outra a ser efetivada no momento

da conclusão da rodada de Doha da OMC, mostrando como a posição da UE ficou contingenciada a outros interesses, impedindo uma defesa do Acordo e investidura de esforços para a sua conclusão.

A controversa suspensão do Paraguai do Mercosul em junho de 2012 sob justificativa de golpe de Estado representou uma ruptura no grupo de atores mercossulinos que apoiavam o acordo. A Venezuela, cuja entrada ao Mercosul foi possibilitada pela saída do Paraguai (que vetou por anos a entrada da Venezuela ao Mercosul), se posicionou de forma reticente ou até em oposição ao acordo. Em uma visita diplomática do Parlamento europeu ao Paraguai após a destituição do presidente Fernando Lugo, uma diplomata europeia expressou os tipos de cautela que a UE teria que tomar dali em diante - “De momento”, explicou Esther Herranz, “las negociaciones se han suspendido hasta septiembre en espera de que los acontecimientos puedan volver a su cauce y se produzcan evoluciones. La UE tiene un mandato para negociar con los países del MERCOSUR. Si las condiciones cambian, tendrá que cambiar el mandato” (DW, 2012). Observa-se que estes eventos não levaram os atores aqui considerados favoráveis a mudar sua posição, mas podem ser interpretados como impedimentos para a um posicionamento favorável mais assertivo dos atores nos momentos em que ocorreram e, portanto, moldaram a sua atuação.

O posicionamento da Argentina merece um lugar especial entre os atores favoráveis pela inconsistência da sua posição ao longo dos anos. Há ressalvas em dizer que a Argentina foi um ator favorável, mas dificilmente podemos considerá-la contra o Acordo. Sua posição variava entre favorável, protecionista de seu setor industrial (e justificadamente, haja vista a prolongada recessão econômica desse país desde o início dos anos 2000) e vocalmente desconfiada da real intenção da UE em incluir o tem agrícola nas negociações (que se mostraria uma condição *sine qua non* para o Mercosul como bloco, apesar dos demais membros não expressarem sua preocupação da mesma forma). Conforme já mencionado, o Brasil teve de ser, por vezes mediador e por vezes firme frente à Argentina para evitar desgaste no relacionamento entre os blocos. No início das negociações, a Argentina mostrou ceticismo e desconfiança de que a UE incluiria o setor agrícola no escopo ou que seriam discutidos subsídios. O sentimento de desconfiança da Argentina sobre as

negociações pode ser verificado no comentário do ministro de relações exteriores argentino após a reunião de Buenos Aires em 1999, comentando que esperava maiores progressos na terceira reunião do Comitê de Negociações Birregionais (CNB), ameaçando não seguir nas negociações se não ocorresse (BID, 2000). Antes da reunião ministerial em Lisboa em outubro 2004, havia um acordo de que ambas as partes fariam uma proposta melhorada nesta reunião. Mas o Mercosul recuou na área industrial, muito devido à posição protecionista da Argentina do seu setor automotivo (TOMAZINI, 2009). A crise das papeleiras de 2006 (causada pelo temor dos argentinos da poluição por duas fábricas de papel instaladas por uruguaios na fronteira com a Argentina e que levou os argentinos a bloquearem a fronteira entre os dois países) ganhou proporção quando a Argentina ameaçou levar o tema à Corte Internacional de Haia e o Uruguai declarou que recorreria à OEA (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2006). A crise provocou reações da UE, com uma declaração do Comissário de Relações Exteriores dos temores europeus de que uma crise no Mercosul ameaçaria sua integração, a qual era fundamental para o relacionamento entre os blocos (RUIZ, 2008).

Outra crise foi a acusação pela UE do bloqueio de produtos alimentícios da Argentina em 2010. Na segunda fase das negociações, a UE acusou a Argentina diretamente de prejudicá-las. A Grécia fez uma reclamação direta à UE de bloqueio de milhões de dólares de produtos alimentícios em conserva, após a Argentina recusar uma explicação sobre o bloqueio. O Comissário De Gucht chegou a ameaçar denunciar a Argentina à OMC por posições ultra protecionistas (ARANA, 2014).

Havia divergências internas entre as presidentes Rousseff e Fernández sobre investimentos e comércio no âmbito do Acordo que poderiam abalar as próprias fundações do bloco. Com sérios problemas de dívida externa, a Argentina estreitou relações com a Rússia, o qual era visto com desconfiança pela Europa (ARANA, 2014). A Argentina voltou a mostrar reticências em 2012, em um momento em que seus parceiros tinham uma posição favorável, evidenciando uma situação clara de divergência no bloco ao final de 2012. A Argentina queria que a UE apresentasse uma definição das condições prévias (detalhes do processo negociador) antes do Mercosul apresentar sua oferta, enquanto a UE esperava o inverso (BID, 2016a). O impasse só seria resolvido na reunião de cúpula de presidentes do Mercosul e representantes da

UE durante as reuniões da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) e UE no Chile em janeiro de 2013. Apesar das negociações terem reiniciado em 2010, somente a partir de 2013 todos os países mercossulinos se engajariam para formular uma nova oferta. Na primeira revisão de ofertas da segunda fase, a Argentina foi o único país do Mercosul a se recusar a oferecer cobertura de 90% dos bens, o qual a UE tinha colocado como condição essencial. A resistência argentina culminou em um alerta brasileiro na reunião de cúpula em Bruxelas em 2015; ela corria o risco de ser deixada para trás.

### 3.3.3.2. A INDÚSTRIA

Enquanto o lobby agrícola europeu em momentos se opôs ao Acordo, o setor industrial do Mercosul se mostrou mais favorável às negociações. O setor industrial de ambos os blocos uniu forças em apoio às negociações, tendo como exemplo mais claro de organização o Foro Empresarial União Europeia-Mercosul ou *Mercosur-European Union Business Forum* (MEBF é sua sigla em inglês). O MEBF foi concebido em 1998 e iniciado formalmente em 1999, por meio de encontros entre seus membros (a maioria era CEO's de empresas europeias e mercossulinas), que pretendiam elaborar propostas de soluções a problemas técnicos e alinhar o discurso do setor privado com relação ao Acordo. Mais do que isso, o MEBF foi desenhado para fazer um lobby industrial a favor da liberalização do comércio (SCHELHASE, 2008).

O MEBF esteve estruturado de forma birregional, com 2 presidentes, um de cada região, e 2 co-presidentes, também um de cada região, para cada um dos grupos de trabalho (SCHELHASE, 2008). Os setores de maior envolvimento foram a indústria química alemã e o setor automotivo brasileiro e argentino, havendo participação de serviços e agronegócio, em menor grau (TOMAZINI, 2011). Cada reunião teve como produto final uma declaração única do grupo com propostas de facilitação de procedimento aduaneiros e comerciais, todas elas favoráveis à conclusão de um acordo (TOMAZINI, 2011). As reuniões oficiais aconteceram até 2005, mas perderam força após a suspensão das negociações em 2004. Mais duas reuniões foram realizadas, tendo a reunião de 2007 resultado em uma declaração de encorajamento à retomada das negociações (TOMAZINI, 2011). Mas como se deu a

representatividade da indústria mercossulina nesta organização, expressamente favorável ao Acordo? O MEBF não foi representativo de todo o empresariado do Mercosul (TOMAZINI, 2011). A indústria brasileira foi a que teve a maior participação, seguida da Argentina. Segundo Tomazini (2011), uma das razões da menor participação das empresas argentinas é o menor nível de organização das empresas argentinas comparadas às brasileiras, cuja mobilização acontece pela Coalização Empresarial Brasileira (CEB), criada em 1996 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) para ser o canal de influência nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). A CEB demonstra robustez institucional e organizacional, visto que se reúne regularmente desde sua criação “para promover o diálogo entre negociadores brasileiros e entidades empresariais” (CNI, 2020).

O receio de perda de mercado para produtos industrializados europeus se demonstrou de forma mais expressiva dentro da CEB, onde as empresas temiam sofrer prejuízos sem uma contrapartida de abertura significativa no setor agrícola brasileiro (TOMAZINI, 2011). Ainda assim, percebe-se maior confiança da indústria mercossulina do que o setor agrícola europeu na capacidade de aumento de produtividade e adaptação para superar a abertura à concorrência que viria com a redução das respectivas barreiras do outro lado do Atlântico. De certa forma, a indústria do Mercosul buscou se envolver no processo de negociação para aproveitar a oportunidade de exportações, tentando influenciar as negociações a seu favor.

O MEBF não se reuniu mais após 2007 e seriam mais três anos antes da retomada das negociações. Segundo Ingo Plöger, ex-presidente do MEBF, o empresariado brasileiro perdeu esperanças na capacidade política de superar o impasse das negociações (TOMAZINI, 2011). O apoio do empresariado do grupo, no entanto, persistiu – os presidentes do MEBF, Iñaki Urdangarin e Carlos Mariani Bittencourt apresentaram uma declaração expressando a importância de selar o Acordo, em 2009 (ARANA, 2014). Entidades do setor industrial brasileiro viu com bons olhos a finalização do Acordo – o Comitê da Cadeia Produtiva da Indústria Têxtil, Confecção e Vestuário da FIESP, um representante da Associação Brasileira da Indústria Têxtil e Confecção (ABIT) declarou que a parceria é benéfica para o país (FIESP, 2019a). A CNI acolheu bem as condições do Acordo, justificando que elas permitem prazo para adaptação da indústria mercossulina enquanto a Europa irá

zerar linhas de impostos de importação imediatamente e que o Acordo pode contribuir com milhares de empregos locais nos próximos anos (FIESP, 2019b).

A revisão bibliográfica permitiu o mapeamento do universo de atores e posicionamentos em diferentes momentos das negociações (resumido no Quadro 1). Esse mapeamento representa a base para a seleção de atores protagonistas, possíveis atores em coalizões.

**Quadro 1: Mapeamento de atores e posicionamentos no subsistema do Acordo de Associação Mercosul-UE**

Bloco	País	Posicionamento favorável ao protecionismo do setor agrícola local	Posicionamento protecionista da indústria local	Posicionamento favorável à liberalização dos setores sensíveis	Posicionamento favorável ao atendimento de padrões ambientais como condição do Acordo
EU	Alemanha			2004, 2010	
	Áustria	2010			
	Bélgica	2010			
	Chipre	2010			
	Eslováquia	2010			
	Eslovênia	2010			
	Espanha			1999, 2000, 2009, 2010	
	Finlândia	2010			
	França	1999, 2000, 2010			2019
	Grécia	2010			
	Hungria	2010			
	Irlanda	1999			
	Itália	2010			
	Lituânia	2010			
	Luxemburgo	2010			
Mercosul	Polônia	2010			
	Portugal	2010			
	Romênia	2010			
	Argentina		1999, 2012	2010	
	Brasil			1999, 2010, 2014, 2015, 2018	
	Paraguai			2013, 2015	
	Uruguai			2013, 2014, 2015, 2016	

Fonte: elaborado pela autora.

#### 4 MATERIAIS E MÉTODOS

A estratégia de pesquisa foi definida a partir da questão de pesquisa (YIN, 2015). A questão de pesquisa deste estudo é: “quais coalizões se formaram no subsistema das negociações do Acordo de Associação Mercosul-UE entre 2010-2019?”. Este será ainda um estudo sobre eventos históricos, sem a necessidade de controle sobre eventos comportamentais. Seguindo a categorização de estratégias de pesquisa de Yin (2015), vemos que a primeira questão está formulada com o termo “qual/quais”, relacionado aos termos “que/o quê”. Portanto, a estratégia “análise de arquivos” é a adequada.

Necessário para responder à questão de pesquisa é verificar a existência dos atributos mínimos de coalizões de acordo com Weible et al. (2019). Os atributos mínimos são 1) a existência de atores que constantemente tentam influenciar o resultado da política e 2) crenças compartilhadas sobre o núcleo da política. Segundo Weible et al. (2019), caso estejam presentes, verifica-se a existência de uma coalizão potencial ou desconectada.

Para cumprir com a primeira etapa – identificar os atores constantemente tentando influenciar o resultado do Acordo no período em questão – a literatura servirá como um mapeamento inicial dos posicionamentos dos atores. Por causa da grande quantidade de atores identificados na revisão bibliográfica sobre o Acordo de Associação, somente alguns serão selecionados para a análise de compartilhamento de crenças de núcleo da política. O critério na seleção será o nível de incidência de manifestações de cada ator na bibliografia, pois ele corresponde de forma satisfatória aos atores mais ativos no subsistema, haja vista que os autores tendem a focar no estados e organizações de maior protagonismo.

Para cumprir com a segunda etapa, será utilizado o *process tracing* para validar a hipótese de que há um compartilhamento das crenças já identificadas como alinhadas na revisão bibliográfica, reforçada pela ausência de dados e informações que enfraqueçam essa hipótese. Segundo Collier (2011), *process tracing* é uma ferramenta para identificar inferências e relações causais a partir de evidências diagnósticas. O autor apresenta os quatro tipos de conhecimento que dão a uma evidência a qualidade de diagnóstica: i) quadros conceituais, quais sejam conjuntos de conceitos inter-relacionados e ideias que permitem identificar quais são dignos de

análise, ii) regularidades empíricas recorrentes ou relações identificadas repetidamente, iii) Teoria-I, que consiste em conectar as regularidades recorrentes previamente mencionadas formando, portanto, um fenômeno, e iv) Teoria-II, que inclui as razões que explicam o porquê da ocorrência dessas regularidades. Bennett (2010) apresenta quatro tipos de testes empíricos com base no trabalho de Van Evera (1997) para qualificar a qualidade da evidência:

- *Straw in the Wind*: afirma a relevância da hipótese, sem confirmá-la; não elimina hipóteses alternativas;
- *Hoop test*: afirma a relevância da hipótese, sem confirmá-la; elimina hipóteses alternativas;
- *Smoking gun*: confirma a hipótese, mas não elimina hipótese alternativa;
- *Doubly decisive*: confirma a hipótese e elimina a hipótese alternativa.

Para cada grupo de atores previamente selecionados com posicionamentos alinhados, será testada a hipótese: “os atores A, B e C compartilharam da mesma crença de núcleo da política entre 2010-2019”, onde cada crença será especificada.

Informações adicionais são necessárias para julgar a validade das hipóteses. Segundo Fairfield e Charman (2018), testes teóricos requerem dados que não influenciaram a formação da hipótese. Todas as evidências coletadas devem ser consideradas no teste, independentemente de fortalecerem ou enfraquecerem a hipótese formulada ou serem conhecidas pelo pesquisador antes da coleta. As evidências utilizadas serão manifestações diretas de oficiais de governo dos Estados selecionados na primeira etapa, coletadas através de buscas na ferramenta Google Web, entre 2010 e 2019. Buscou-se utilizar termos de busca os mais amplos possível, de forma a não excluir evidências relevantes não intencionalmente. Definiu-se utilizar os seguintes termos de busca para cada Estado selecionado: “<nome do Estado>” “Mercosul” “União Europeia”. Os termos serão aplicados no idioma de origem de cada Estado, visando maior amplitude de resultados. Os resultados da busca serão compilados e analisados pela própria autora e podem ser entrevistas, reportagens ou discursos, mas não limitados a estes, desde que atendam ao critério de evidências admissíveis. Serão admitidas como evidências citações diretas de oficiais de Estado, em datas específicas, não se admitindo textos de opinião ou afirmações.

## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO

### 5.1 ATORES PROTAGONISTAS

A seleção dos atores que constantemente tentaram influenciar o resultado das negociações, para atender ao primeiro dos atributos mínimos de uma coalizão segundo Weible et al. (2019), será feita pela identificação dos atores mais ativos entre 2010 – 2019, a partir dos posicionamentos já identificados na revisão bibliográfica.

Os atores identificados como defensores da política agrícola protecionista da UE em algum momento entre 2010 e 2019 foram a França, Irlanda, Bélgica, Luxemburgo, Áustria, Finlândia, Eslováquia, Eslovênia, Grécia, Hungria, Polônia, Chipre, Itália, Lituânia, Portugal e Romênia. A França é reconhecida na literatura como a maior opositora ao Acordo sob o argumento da defesa da viabilidade do setor agrícola. A Irlanda teve destaque entre os opositores, se manifestando na Cúpula CELAC-UE em maio de 2010 (quando do relançamento das renegociações) e expressando preocupações sobre a ameaça fitossanitária da carne bovina do Mercosul. Arana (2017) apresenta a Irlanda e a França como os principais opositores do Acordo. A Bélgica também se manifestou contra a retomada do Acordo em 2010 e voltou a ter destaque em junho de 2019 quando apresentou uma carta com preocupações sobre o Acordo ao presidente da Comissão Europeia Jean-Claude Juncker, junto à França e Irlanda. A carta apontava a concorrência desleal dos produtores de carne bovina, aves, açúcar e etanol mercossulinos por não estarem submetidos ao mesmo rigor de segurança fitossanitária, bem-estar animal ou proteção ambiental comparados aos produtores europeus. Em face desse contínuo engajamento, formula-se a hipótese de que estes três países – França, Irlanda e Bélgica – compartilharam da crença de oposição à liberalização agropecuária da UE no período entre 2010-2019. Embora a Polônia tenha sido signatária de petições por maior protecionismo à UE, este ator não será analisado neste momento devido às dificuldades em colher dados de manifestações de oficiais poloneses no idioma de origem.

A literatura indica que a crença de necessidade de maior proteção ao meio ambiente e combate às mudanças climáticas se tornou relevante para as negociações somente nos últimos anos e não se refletiu entre as crenças mais citadas na literatura durante todo o período. Embora seja sabido que a França teve a proteção ao meio-

ambiente como crença no subsistema do Acordo nos anos recentes, não há evidência na literatura de que outros países, inclusive seus aliados no protecionismo agrícola, tenham compartilhado dela. Aqui é importante destacar que apesar da Irlanda, Bélgica e entidades de classe tenham citado o não atendimento a regras ambientais pelos produtores do Mercosul, elas o fizeram em um contexto de comparação entre os padrões de exigência do Mercosul e da UE, o qual gera uma inequidade entre os concorrentes e justificaria o protecionismo. Esta não é uma evidência de que esses atores tenham a proteção ambiental como crença absoluta, e sim evidência de que apoiam maiores salvaguardas ambientais somente quando esta produz uma concorrência desleal, desfavorável a eles próprios, por ser aplicada unilateralmente. Portanto, os posicionamentos destes não seriam suficientes para afirmar que esses atores tenham a proteção ao meio-ambiente como crença, junto à França. Quanto às organizações não governamentais, estas se manifestaram por maiores salvaguardas durante as negociações de forma difusa, sem se poder afirmar que o tenham feito de forma constante por determinado período, especialmente pela sua atuação ter sido pouco ou quase nada abordada na literatura, dificultando a formulação da hipótese que estes atores tenham compartilhado de crenças com a França. Com base na falta de indicações de expresse apoio à França, formula-se a uma segunda hipótese: “a França foi o único ator estatal com a crença de necessidade de maior proteção ambiental no subsistema do Acordo”. Para verificar a sua veracidade, a coleta de dados contemplará posicionamentos alinhados a esta crença pela França, Irlanda e Bélgica, que seriam os países com o maior interesse por formar uma coalizão sólida e forjada em mais de uma crença.

Os atores que constantemente tentaram influenciar o resultado das negociações visando a sua pronta conclusão foram o Brasil, o Uruguai, Paraguai e Espanha. O Brasil se posicionou de forma favorável ao Acordo e assumiu posições determinantes para o fluxo das negociações – exemplos disso são a reunião com os presidentes da Comissão Europeia e do Conselho Europeu em 2010 para planejar o relançamento, o objetivo explícito do presidente Lula de conseguir um acordo junto à UE até o final da sua presidência do Mercosul e o claro alerta brasileiro à Argentina sobre a necessidade de apresentar propostas viáveis para avançar nas negociações em 2013. De forma similar ao Brasil, a Espanha prospectou a retomada das

negociações ainda em 2009 e fez uso da sua presidência pró-tempore na UE para convencer a Argentina da importância daquele momento histórico para as negociações. O Uruguai e o Paraguai são citados na literatura como membros consistentemente favoráveis ao Acordo. No entanto, é importante lembrar que o Paraguai foi suspenso do Mercosul em 2012 por violação da cláusula democrática e que retornaria em 2013. Houve pressão dos países do Mercosul para que o Paraguai não participasse da Cúpula Iberoamericana de 2012 (BBC, 2012); o Paraguai tampouco conseguiu apoio diplomático para participar da Cúpula CELAC-UE (EL FINANCIERO, 2012). No sentido de verificar quais coalizões se formaram entre 2010 e 2019, não há sentido em avaliar o compartilhamento de crenças entre o Paraguai e os países-membros durante sua suspensão, pois as relações diplomáticas não estavam sólidas o suficiente para poder se falar em uma coalizão. A partir da suspensão, a agenda externa do Paraguai se voltou para a diplomacia amigável com seus vizinhos, visando não escalar a situação de pressão e isolamento a partir da Argentina e Brasil (EL PAÍS, 2012a). A estabilidade nas relações entre os países do Mercosul e o Paraguai dependia de um presidente eleito democraticamente para o seu retorno ao bloco e de relações amigáveis entre o Paraguai de Horácio Cartes e a Venezuela de Nicolás Maduro, que foi admitida ao Mercosul em 2012 durante a ausência do Paraguai. Apesar de haver reingressado em 2013, Cartes se recusava a participar das reuniões de Cúpula e participar das decisões do acordo Mercosul-UE, em protesto à admissão da Venezuela. O Paraguai mudaria de ideia e reestabeleceria relações diplomáticas com o governo da Venezuela em finais de 2013 (EL PAÍS, 2013) e em julho de 2014 voltaria às reuniões com os demais países-membros, participando da sua primeira reunião de Cúpula (HOY, 2014). Portanto, no que tange o alinhamento entre os países favoráveis à liberalização das economias dos blocos, formula-se a hipótese de que houve compartilhamento da crença favorável à liberalização comercial entre a UE e Mercosul pelo Brasil, Espanha e Uruguai entre 2010 e 2019 e que o Paraguai compartilhou dessa crença entre 2015 e 2019. Um resumo das hipóteses formuladas sobre o compartilhamento de crenças se encontra na Figura 3.

**Figura 4: Hipóteses formuladas de compartilhamento de crenças**

Hipótese 1: Compartilhamento de crença em prol do protecionismo agrícola da UE (2010-2019)	França
	Irlanda
	Bélgica
Hipótese 2: Defesa por mais salvaguardas ambientais	França (único ator)
Hipótese 3: Compartilhamento de crença em prol da liberalização (2010- 2019)	Brasil
	Espanha
	Uruguai
	Paraguai (2015-2019)

Fonte: elaborada pela autora.

A seleção de atores protagonistas apresentou alguns desafios, que limitam a abrangência da análise. O subsistema do Acordo de Associação conta com inúmeros atores. Porém, devido a restrições operacionais desta pesquisa, o universo de atores do qual os atores protagonistas foram selecionados foi o conjunto de atores que assumiram posicionamentos que constam da literatura sobre o Acordo. Isto significa que atores não explorados na literatura não fizeram parte do processo de seleção e seguem como objetos de pesquisas futuras sobre coalizões neste subsistema. Sabe-se que posicionamentos de organizações não-governamentais com viés ambientalista e de direitos humanos no âmbito do Acordo são escassos na literatura acadêmica, embora identificáveis na mídia. Um exemplo foram as demandas da Greenpeace por maiores salvaguardas ambientais após o vazamento de textos do Acordo em 2017. Foram identificados ainda grupos de ONG's que fizeram demandas conjuntas e coordenaram ações. A ação de atores do empresariado a partir de 2010 e a organização de entidades de classe (especialmente sindicatos agrícolas na UE e industriais no Mercosul), também são campos a serem explorados. Recomenda-se o mapeamento desses atores em possíveis pesquisas no futuro para enriquecer a matriz de atores relevantes. Outra lacuna criada em função da definição do escopo

deste trabalho é a análise de atores identificados no universo da literatura, porém não selecionados. A Alemanha, por exemplo, é um relevante ator favorável à liberalização (e um dos poucos na UE, junto à Espanha) e seus posicionamentos merecem maior espaço em pesquisas futuras. A ampliação da UE e os posicionamentos de economias menores do leste europeu também merecem maior estudo, haja vista que sua atuação em conjunto tem a possibilidade de exercer maior influência em coalizões do que individualmente.

## 5.2. COMPARTILHAMENTO DE CRENÇAS

### 5.2.1 COALIZÃO PELO PROTECIONISMO DO SETOR AGRÍCOLA DA UE

A década de 2010 foi uma época controversa no contexto dos acordos bilaterais de comércio da UE. Após a adoção de uma estratégia mais liberal pela UE nos anos 1990 que resultou em um “surto” de tratados bilaterais e a substituição dessa estratégia pela priorização da via multilateral de Pascal Lamy (Comissário do Comércio da UE entre 1999 e 2004), Peter Mandelson (comissário 2004-2008) retomou uma estratégia bilateral mais agressiva, focando em grandes mercados (YOUNG, 2017; BOLLEN, 2018). Esta nova onda de negociações é caracterizada pela atenção às barreiras não-tarifárias. Segundo Young (2017), é difícil abordar essas barreiras nas discussões pois elas têm objetivos para outras políticas além da política comercial. Os tratados mais controversos na década de 2010 foram a Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP, em inglês), entre os EUA e UE, e o Acordo Integral de Economia e Comércio (CETA, em inglês), entre o Canadá e UE. Houve grande mobilização popular contra a TTIP – criticou-se a redução de barreiras regulatórias a grandes bancos e corporações, de regras de segurança alimentar e legislação ambiental. O resultado seria o abandono das negociações em 2016. O CETA sofreu grande oposição pelo risco de entrada de produtos com menor padrão de qualidade, sem garantias de cumprimento das mesmas regras trabalhistas e ambientais exigidas na UE e o poder que empresas privadas teriam de levar estados soberanos à justiça em um sistema privado de resolução de disputas (*Investor-state dispute settlement*, ou ISDS). Segundo Young (2017), os tratados de livre comércio passaram a ser sinônimo de uma ‘globalização selvagem’, que reduz a autonomia dos Estados, desrespeita os princípios da equidade e elimina empregos.

A segunda rodada de negociações Mercosul-UE começou a ver-se em meio a um movimento crescente de “anti-dumping” social na UE, a partir de pelo menos 2016. O Mercosul não é o único nesta situação – nessa época a UE negociava acordos comerciais com o Japão, Austrália e Nova Zelândia, além da conclusão do CETA e o imbróglio do TTIP. O primeiro acordo a conter um Capítulo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável (TSD, sigla em inglês) foi o tratado de livre comércio EU – Coréia do Sul em 2011. Segundo a UE, o regramento do bloco para selar acordos comerciais requer que estes promovam “justiça social, respeito por direitos humanos, altos padrões trabalhistas e ambientais”. A rejeição do público europeu ao CETA criou um clima antagonista à liberalização na Europa e alimentou a demanda de estados-membros por responsabilização no comércio internacional. Em maio de 2017, a Bélgica, Finlândia, Luxemburgo e Países-Baixos escreveram uma carta à comissária da UE, Cecilia Malström solicitando debates sobre como cobrar posturas sustentáveis de parceiros, indicando que condições em tratados não criam resultados sozinhas. Na reunião de cúpula da UE em outubro de 2017, Macron pediu uma “reforma da política comercial europeia”, pedindo equidade e reciprocidade entre as partes. Em fevereiro de 2018 a Comissão Europeia aprovou um papel de trabalho com propostas visando entrega de resultados concretos e transparência de TSD. Enquanto o papel de trabalho não sugere protecionismo de qualquer dos seus setores, ele cita o “aprofundamento de ligações entre consumidores, trabalhadores e cidadãos mundiais” e a “alavancagem do comércio e investimento sobre questões como trabalho digno, proteção ambiental e a luta contra mudanças climáticas”. São termos que ressoam entre produtores rurais da UE que demandaram exigências de padrões de qualidade, fitossanitários e ambientais. Em janeiro de 2020, a UE listava o acordo Mercosul-UE entre aqueles que incluem cláusulas TSD.

Conforme já mencionado na literatura, o maior líder do protecionismo agrícola da UE foi a França. Entre mudanças de liderança e de agenda desse país ao longo de 9 anos de negociações na segunda fase do Acordo, perguntamo-nos o quão consistente foi a crença do protecionismo ao setor agrícola da UE por este Estado. Nicolas Sarkozy, presidente francês de centro-direita de 2007 a 2012, deu declarações protecionistas em seu discurso ao Parlamento Europeu em novembro de 2007, defendendo que o projeto de Europa que se deseja era um que dependia do

protecionismo (EURACTIV, 2007). Seu partido na época, o União por um Movimento Popular, contava com o apoio de lobbys de produtores agrícolas. Seu discurso não poderia ser considerado protecionista de forma absoluta, haja vista que clamou por avanços nas negociações multilaterais em 2011 enquanto a França esteve como presidente do G-20. As negociações multilaterais, no entanto, seriam uma segunda melhor opção para grupos protecionistas da agricultura europeia, pois não os deixaria em tanta desvantagem comparativa em relação aos demais países também envolvidos em um acordo multilateral. Em maio de 2011, Sarkozy declarou que não aceitaria um acordo UE-Mercosul que significasse uma perda de renda para os produtores europeus (MERCOPRESS, 2011).

François Hollande, presidente francês pelo partido socialista entre 2012 e 2017, teve uma postura contraditória sobre o liberalismo comercial durante seu mandato. Sua retórica em muitos momentos foi anti-protecionista, especialmente como resposta às políticas populistas de Trump. Em 2017, Hollande teria alertado o presidente americano Donald Trump sobre as desvantagens do protecionismo em um mundo cada vez mais globalizado (HINDUSTAN TIMES, 2017), em meio a críticas de Trump à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e ONU e a política “America First”. A mesma mensagem foi dada por Hollande em uma declaração conjunta com a presidente chilena, Michelle Bachelet (REUTERS, 2017). Nas relações com os países-membros do Mercosul, não expressou reticências com frequência e demonstrou o apoio a retomar e seguir com as negociações, assim como à aproximação dos blocos (RFI, 2013; PRESIDÊNCIA DO URUGUAI, 2016). Em uma visita ao presidente uruguaio Tabaré Vázquez em 2016, Hollande declarou que apoiava as negociações, mas que a França seria vigilante quanto à proposta agrícola (PRESIDÊNCIA DO URUGUAI, 2016). As negociações Mercosul-UE, apesar de relançadas em 2010, encontravam-se travadas até que a UE decidiu dar novo ímpeto em maio de 2016. Nessa ocasião, a França e 12 outros estados-membros da UE se opuseram a uma nova troca de ofertas, citando a falta de estudos sobre os impactos nos produtores locais como a principal razão (FINANCIAL TIMES, 2016). Ainda em 2016, Hollande decidiu abandonar o TTIP, alegando que as condições apresentadas não respeitavam os princípios da agricultura e cultura francesa (THE GUARDIAN, 2016).

Houve momentos nos quais a França manifestou certa tolerância à liberalização, em face de outros fatores internacionais. O ministro da economia francês, Michel Sapin, deu um discurso em abril de 2017 no qual dizia ser do interesse da França avançar com as negociações com o Mercosul, especialmente “em um momento onde a maior economia do mundo faz uso de palavras e atitudes voltando-se a si, de isolacionismo; eu acho que o resto do mundo tem interesse em mostrar ao mundo que o diálogo é útil, que a abertura é útil: esta pode ser a melhor resposta à administração americana”. O discurso mostrou que outros interesses poderiam começar a influenciar a posição francesa no diálogo com o Mercosul, mostrando que boas relações com parceiros trariam frutos com a ascensão de governos populistas como a administração Trump.

Emmanuel Macron assumiu a presidência da França em maio de 2017. Na conclusão da cúpula da UE em outubro de 2017, Macron falou do “desafio externo” de perseguir uma “agenda de crescimento” da Europa em um momento de inflexão isolacionista dos EUA. Ele cita como “desafio interno” a restauração da confiança interna europeu nos tratados de livre comércio. Isto indica que, pelo menos aos seus pares europeus, a França não se mostrava disposta a se descolar a qualquer custo para proteger interesses agrícolas franceses, indicando que compartilhou, mesmo que pragmática- e momentaneamente, de crenças neo-liberais europeias. O presidente Trump, por sua vez, declararia em janeiro de 2018 que os EUA “viraram a página de décadas de acordos comerciais injustos que sacrificaram a prosperidade (americana) e despacharam nossas empresas, empregos e riqueza do nosso país”.

Na prática, a França seguiu com uma postura protecionista do setor agropecuário no âmbito do Acordo. Em outubro de 2017, a França informou não concordar com a quota de 70.000 toneladas de importação de carne bovina no Acordo. O protecionismo agrícola apareceu em outros subsistemas, como nas discussões sobre o futuro da PAC e regras relacionadas à produção. Frédéric Lambert, ministro da Agricultura francês se manifestou contra a nacionalização da política agrícola europeia, evidência de que a balança financeira da PAC para a França e a posição do governo estavam alinhados.

Em fevereiro de 2018, surgiram indicações de que a UE estaria disposta a aumentar a quota de carne bovina para 99.000 toneladas. Tratou-se de uma

concessão entre a Comissão da UE e o Mercosul, pela qual a UE ofereceu uma quota maior em troca de “maior acesso para automóveis e laticínios, inclusão de serviços marítimos, requisitos mais rígidos para cumprir com regras de origem e acesso a compras públicas no nível sub-federal” (POLITICO, 2018). A França não reagiu bem - o ministro da agricultura francês Stéphane Travert alertou que a França já havia comunicado ao presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, que as 70.000 toneladas representavam uma “linha vermelha” para a França e que o Acordo nestes termos estaria completamente desequilibrado. O ministro da economia francês, Bruno le Maire, declarou em uma reunião do G-20 Finances em Buenos Aires em 2018 que as negociações estariam bloqueadas por causa de seu desequilíbrio e da falta de reciprocidade entre as partes. Declarou ainda que produtores europeus não poderiam ser cobrados por regras que não fossem cobradas de países do Mercosul. Em fevereiro de 2019, poucos meses antes da conclusão das negociações, Macron prometeu maior proteção aos produtores locais na anual Feira Agrícola da França (POLITICO, 2019a). O conjunto de crenças de núcleo da política no subsistema Acordo Mercosul-EU da França só apresentaria alguma novidade em novembro de 2018, quando o presidente-eleito brasileiro Jair Bolsonaro ganhou as eleições e se mostrou um obstáculo para as metas ambientais globais do ponto de vista francês. A partir deste momento, a proteção ambiental passa a ser a principal razão declarada de oposição ao Acordo pelos franceses.

A Irlanda é citada na literatura como grande aliada da França no protecionismo agrícola. Em 2011, o Ministério da Agricultura, Alimentos e Marinha irlandês atualizou o público em seu website sobre a retomada das negociações Mercosul-UE. Na comunicação, a Irlanda destaca o papel ativo que tem tido em levar à UE as preocupações que o país tinha sobre o impacto do Acordo no setor de carne bovina.

No início de 2016, associações da agropecuária irlandesa realizaram manifestações pedindo o apoio do ministro da agricultura Simon Colveney aos produtores locais de carne bovina. Entre as associações manifestantes estiveram a Associação de Criadores de Bovinos e Ovinos da Irlanda (*Irish Cattle and Sheep Farmers' Association*) e a Indústria de Carne Irlandesa (*Meat Industry Ireland*). As preocupações dos produtores do setor só cresciam – além da quota de 70.000 toneladas ofertada pela EU nas negociações, esperava-se quotas de importação

adicionais na negociação do TTIP junto aos EUA. Além disso, o mercado de processamento de carnes apresentava baixa demanda na UE e no Reino Unido (mercado importante para a carne irlandesa). As preocupações dos produtores ficariam ainda maiores após o Brexit, o qual implicaria uma redução do mercado junto ao Reino Unido. Como resposta, a Irlanda se juntou a 12 outros países da UE (incluindo a França e a Polônia) na carta de 2016 à UE para solicitar a exclusão de produtos alimentícios sensíveis das ofertas.

Em outubro de 2017, o membro do parlamento europeu pela Irlanda, Mairéad McGuinness, chamou a atenção para o dano que a quota de 70.000 toneladas de carne bovina poderia causar aos produtores da França e Irlanda. Pat Breen, o ministro do comércio da Irlanda julgou esta oferta alta demais para o início das negociações. No mesmo mês, o primeiro-ministro irlandês se encontrou com Emmanuel Macron e declarou que ambos “são favoráveis ao Acordo, mas compartilham de uma preocupação sobre o impacto no setor agrícola, a indústria de carne, proteger os pecuaristas e a qualidade da indústria de carne também”. Além disso, declarou que os países estavam alinhados e “concordaram em trabalhar juntos”.

Um agravante para a situação irlandesa foi a demora de um acordo de saída do Reino Unido da UE. As organizações de produtores demandaram à UE que não concluíssem o acordo com o Mercosul, antes da resolução do Brexit, haja vista a dependência irlandesa das exportações de carne ao Reino Unido. Em junho de 2018, o ministro da agricultura irlandês se uniu à sua contra-parte francesa, Stéphane Travert, para discutir a oposição da carne bovina no escopo do Acordo, na cidade de Cork (AGRILAND, 2018). Um caso de possível desalinhamento entre os Estados protecionistas, de acordo com o Departamento de Agricultura, Alimentos e Marinha da Irlanda (2018), a Bélgica fez circular uma carta pedindo apoio a outros estados-membros na questão agrícola, em março de 2018. A Irlanda não prestou apoio, pois a carta não mencionava especificamente um veto à quota de importação de 70.000 toneladas de carne. A coordenação entre a França e Irlanda na questão da carne e a recusa de ajuda à Bélgica pela Irlanda mostra que este é um produto especialmente sensível dentro da crença do protecionismo agrícola.

A Bélgica teve um papel importante enquanto ator protecionista na negociação do CETA. No final de 2016, a União Europeia concluiu o CETA mas quase o viu ser

rechaçado por um dos sete parlamentos da Bélgica, a Valônia, que defendia os seus agricultores da concorrência externa. Embora o CETA estivesse em uma situação mais grave por ter sido considerado um acordo misto e, portanto, sujeito à aprovação individual de cada país membro da UE (o qual ainda não está decidido para o acordo Mercosul-UE), o episódio seria um prelúdio dos obstáculos que a Bélgica representaria nas negociações Mercosul-UE. A reprovação do CETA pela Bélgica mobilizou toda a Europa, assim como o primeiro-ministro canadense Justin Trudeau em uma ação diplomática para salvar o Tratado.

Em janeiro de 2018, o primeiro-ministro belga, Charles Michel, declarou que considerava a perna agrícola do Acordo “inaceitável” no formato em que se encontrava, por lhe faltar maior regulamentação de padrões aceitáveis (THE BRUSSELS TIMES, 2018). Em uma reunião de ministros europeus do comércio em fevereiro de 2018, o ministro belga de relações exteriores Didier Reynders declarou ver com bons olhos os avanços das negociações, mas o Acordo não seria finalizado antes de se resolver a questão agrícola, pensando especialmente na qualidade da carne bovina. A resistência belga e de seus parceiros continuou até o fim das negociações. O primeiro-ministro da Bélgica, Charles Michel, Macron e os primeiros-ministros da Irlanda e Polônia enviaram uma carta ao comissário europeu em junho de 2019, pedindo que as quotas de carnes, do açúcar e do etanol ao Mercosul não fossem aumentadas, que houvesse maiores salva-guardas para o setor agropecuário europeu e que fossem estabelecidas exigências ambientais e pertinentes à qualidade da carne importada (POLITICO, 2019b).

A hipótese a ser testada com relação à França, Bélgica e Irlanda era a de que estes três países compartilharam da crença de oposição à liberalização agropecuária da UE no período entre 2010-2019. A avaliação das evidências através do *process tracing* depende da capacidade das mesmas de confirmar a hipótese formulada e de negar hipóteses alternativas. Hipóteses alternativas seriam aquelas nas quais pelo menos um desses atores se manifestasse a favor da liberalização agropecuária em troca de ganhos de exportação de outros setores.

O congelamento das negociações entre 2010 e 2014 suscitou poucas manifestações francesas, belgas e irlandesas, sendo 2016 o ano em que surgiram preocupações, pelo início das intenções de troca de ofertas. No que diz respeito à

França, as manifestações e postura dos oficiais franceses a partir de 2016 foram marcadas pela oposição a concessões agrícolas ao Mercosul. De forma similar a Hollande, Macron se demonstrou um defensor dos valores liberais (especialmente frente aos EUA), porém estes princípios não foram colocados em prática com relação ao setor agrícola durante seus governos. A Bélgica se mostrava avessa a acordos comerciais na década de 2010, por suspeitas de desregulamentação descontrolada, e a Irlanda se viu fortemente pressionada pela indústria pecuária que passava por dificuldades.

Neste trabalho, foi formulada a hipótese de que a França, Irlanda e Bélgica compartilharam da crença de oposição à liberalização agropecuária da UE no período entre 2010-2019. As evidências mais contundentes de compartilhamento desta crença entre os países aconteceram em 2010, 2016 e 2019, quando apresentaram cartas conjuntas à liderança da UE, expressando a preocupação pelo setor, citando-o como sensível para esses países. Nessas ocasiões, não só houve compartilhamento de crenças como também coordenação entre as partes, flagrando a formação de uma coalizão<sup>4</sup>. A hipótese alternativa mais óbvia para a hipótese formulada seria afirmar que não houve manutenção desse compartilhamento de crenças por todo o período de análise. Entre 2010 e 2019, as declarações dos chefes de governo e ministros foi consistente em proteger o setor agrícola de maior abertura. O presidente francês Hollande, um político historicamente protecionista, passou de uma retórica liberal e aberta à aproximação do Mercosul (quando tentou aproveitar o vácuo de liderança global e liberal deixada pelos EUA de Trump) para um sinal claro de protecionismo com a carta conjunta enviada em 2016. Desta forma, apesar de sinais de aproximação no início do mandato, resta claro que o impulso às negociações dada pelo comissariado do comércio da UE em 2016 representou um alerta vermelho para a França. Deve-se analisar também se a recusa de apoio à nota da Bélgica pela Irlanda em 2018 afirma a hipótese alternativa. Embora a Irlanda tenha se recusado a apoiar a Bélgica naquela ocasião, ambos Estados seriam cossignatários na carta de repúdio enviada em 2019 que menciona, especificamente, o setor da carne. Isto

<sup>4</sup> Pela esquematização de tipos e subtipos de coalizões de Weible et al. (2019), ilustrado na Figura 2, página 12 deste trabalho, percebe-se que a coordenação entre a França, Bélgica e Irlanda pode ser considerada, no mínimo, uma coalizão efêmera ou de conveniência em 2010, 2016 e 2019, quando houve o envio das cartas.

significa que havia um “denominador comum” suficiente nas crenças de ambos os atores quanto à agricultura e, mais especificamente, produtos pecuários, açúcar e etanol. Portanto, não se confirma que a recusa da Irlanda seja suficiente para confirmar a hipótese alternativa. Em face dessas evidências, a hipótese formulada de compartilhamento da crença do protecionismo agrícola se confirma para todo o período, sem afirmações da hipótese alternativa, restando esta descartada. Com a confirmação da hipótese e descarte da alternativa, a hipótese passa um teste *doubly decisive*. Isto significa que a França, Bélgica e Irlanda formaram uma coalizão potencial de acordo com Weible et al. (2019), com evidente coordenação nos momentos mais críticos - no relançamento das negociações, ao novo impulso às negociações pela UE em 2016 e às vésperas de se fechar o Acordo em junho de 2019. Maiores estudos seriam necessários para avaliar as entidades de classe agrícolas como membros desta coalizão. Há também potencial para avaliar a possibilidade desta ser uma coalizão ideal, através do grau de coordenação e uso de recursos entre os atores.

### 5.2.2 COALIZÃO EM DEFESA DE SALVAGUARDAS AMBIENTAIS

Esta análise dedicou-se a testar a hipótese de que “a França foi o único ator estatal que demonstrou ter crenças de necessidade de maior proteção ambiental no subsistema do Acordo”. Esta hipótese foi formulada em face da ausência de informações na bibliografia de que outros Estados tenham se posicionado contra o Acordo em função da falta de salvaguardas ambientais em seu texto ou da falta de medidas por países parceiros. Se confirmada a hipótese, o segundo atributo necessário para se ter uma coalizão de acordo com Weible et al. (2019) não se confirmou e esta não poderia ser a base para uma coalizão.

A primeira manifestação de oficiais da França de teor ambiental (não atrelada à concorrência entre produtores) no levantamento realizado neste trabalho foi a declaração de Emmanuel Macron, em uma reunião do G-20 ao final de novembro de 2018 em Buenos Aires, de que não assinaria o Acordo com o Mercosul caso o Brasil se retirasse do Acordo do Clima de Paris de 2015, conforme declarado pelo presidente-eleito brasileiro Jair Bolsonaro em sua campanha.

As queimadas na Amazônia no primeiro semestre de 2019 foram um gatilho

para a vocalização das crenças ambientais e suscitaram manifestação a Charles Michel da Bélgica, que escreveu em sua conta do Twitter que a negligência brasileira frente ao desmatamento seria um obstáculo para a ratificação do Acordo em agosto de 2019 (MICHEL, 2019). Macron demandou que o assunto fosse priorizado na reunião de cúpula do G7 no mesmo mês (MACRON, 2019). Logo após a conclusão das negociações, o primeiro-ministro irlandês Leo Varadkar respondeu à revolta de criadores de gado do país, explicando que tentava amenizar o impacto negativo do Acordo sobre o setor negociando um acordo bilateral com o Reino Unido. Ele expressou ainda palavras de apoio ao Acordo, ressaltando que uma rejeição do mesmo seria contraditória com a tentativa de liberalização com outros Estados (REUTERS, 2019a). Isso demonstrou uma mudança em seu posicionamento que provavelmente teria se sustentado, caso a questão ambiental não tivesse vindo à tona. Porém, Leo Varadkar apresentaria novidade em suas crenças de núcleo da política, afirmando no mês seguinte que rejeitaria o Acordo, caso Bolsonaro não cumprisse suas promessas ambientais (EURACTIV, 2019).

A revolta teve apoio de diversos países menores, no entanto, no âmbito do Acordo, a Alemanha não tomou o partido da França, Bélgica e Irlanda. A chanceler Angela Merkel, declarou através de um porta-voz que o boicote ao Acordo não contribuiria para reduzir o desmatamento no Brasil e não era a resposta correta (REUTERS, 2019b). Porém, a pressão de ambientalistas se fez sentir em 2020, levando a chanceler a declarar em agosto daquele ano que teria “sérias dúvidas” sobre a ratificação do Acordo em face das perdas florestais na Amazônia (DW, 2020). Esta mudança na visão da Alemanha pode abrir caminho para o compartilhamento de uma crença entre rivais de longa data no âmbito do acordo Mercosul-UE e eventual mudança de coalizões.

As declarações dos dirigentes máximos da Bélgica e da Irlanda em 2019 são evidências que levam a hipótese a fracassar em um teste *doubly decisive*, eliminando-a. As evidências mostram que apesar da França ter sozinho ameaçado a não ratificação em 2018, os três estados atrelaram o seu apoio ao Acordo a questões ambientais em 2019, formando um alinhamento de crenças ainda não visto desde o início das negociações. Este acontecimento inaugura uma nova ameaça à ratificação do Acordo após 20 anos de negociações – ONG’s ambientais pelo mundo já

embasavam a oposição ao Acordo com base nessa crença, pequenos países com menor vantagem competitiva na área agrícola como Luxemburgo e Eslováquia se manifestaram contra o Acordo à época das queimadas na Amazônia (EURO GROUP FOR ANIMALS, 2019) e a Alemanha começa a ter dificuldades para justificar seu apoio ao Acordo. Todos esses atores poderiam formar uma coalizão decisiva, bastando o alinhamento alemão e francês para rechaçar o Acordo em nome da EU. O sucesso do Acordo passa a depender mais de novas diretrizes ambientais do Brasil do que protestos da classe agrícola europeia.

### 5.2.3 COALIZÃO PELA LIBERALIZAÇÃO COMERCIAL EU-MERCOSUL

A Espanha foi citada na literatura como fiel apoiadora do Acordo, desde a sua concepção. A coordenação com a Argentina para retomar as negociações em 2010 vinha acompanhada de uma estratégia de aproximação com a América Latina. O secretário geral de Assuntos Migratórios e Consulares da Espanha, Javier Elorza, declarou em março de 2010 ter como objetivo que a UE estabelecesse acordos de associação com “o maior número possível de países e regiões” da América Latina. (ÚLTIMA HORA, 2010). A Espanha foi reconhecida pelos esforços em perseguir essa estratégia – o antigo presidente da Costa Rica, Oscar Arias, atribuiu à Espanha o sucesso da conclusão do Acordo de associação UE-América Central (NOTIMERICA, 2010). Diferentemente dos demais países europeus, a Espanha manteve o Acordo em sua agenda política durante o hiato 2010-2016.

A Espanha teve que superar crises políticas para colher os frutos da ponte que criou entre a Europa e América Latina. Uma crise política gerou impactos nas negociações quando a presidenta argentina Cristina Kirchner decidiu renacionalizar a YPF, maior empresa petroleira do país, mas cuja maior proprietária era a Repsol, empresa de exploração de combustíveis fósseis espanhola, em 2012. (ULTIMA HORA, 2012a). A crise escalou quando a Espanha decidiu proibir a importação de biodiesel produzido fora da Europa. A Argentina retaliaria nos dias seguintes, propondo um aumento do percentual geral de imposto de importação do Mercosul para 35% (EL PAÍS, 2012b). O ministro das Relações Exteriores da Espanha José Manuel García-Margallo deixou em aberto a possibilidade de negociar acordos de associação de forma individual com cada país do Mercosul, buscando superar os

entraves apresentados pela Argentina. A EU, no entanto, declararia que um acordo com o Mercosul excluindo a Argentina não seria possível (LM NEUQUEN, 2012). O episódio mostrou que a abordagem espanhola foi tentar abrir avenidas para concluir o Acordo (mesmo que sem todos os países-membros), ao invés de se tornar contra ele.

O próprio José Manuel García-Margallo em uma entrevista à imprensa, em fevereiro de 2014, explicitou a estratégia da Espanha de assegurar o comércio europeu nas costas do Atlântico. Ele citou as oportunidades que viriam da triangulação de comércio, através da reativação das negociações com o Mercosul, do TTIP, da renovação dos tratados EU-México e EU-Chile, da aplicação do acordo UE-América Central e do acordo UE-Peru e Colômbia (MINISTÉRIO DE ASSUNTOS EXTERIORES E DE COOPERAÇÃO DA ESPANHA, 2014). Em abril de 2015, o mesmo chanceler espanhol continuou enfatizando que acordos individuais com os países do Mercosul seria uma opção em caso de fracasso de um acordo birregional (EUBRASIL, 2015a).

Apesar de permitir a possibilidade de acordos individuais, a Espanha se esforçava para trazer a Argentina à mesa. Em novembro de 2015, García-Margallo se encontrou com Mauricio Macri, presidente argentino, para dialogar sobre o aumento da oferta de liberalização argentina de 80 para 89% das linhas de importação (ÚLTIMA HORA, 2015). O interesse espanhol no Acordo permitiu que ela adotasse uma postura de surpreendente cooperação com a Argentina, haja vista os problemas políticos entre os dois países.

Em abril de 2016, o ministro García-Margallo se reuniu com a ministra de relações exteriores argentina Susana Malcorra e ambos concordaram em relançar as negociações que estiveram dormentes. Eles concordaram na criação de um fórum empresarial-governamental misto como ação concreta para dar novo ímpeto às negociações (MERCOPRESS, 2016). Ele declarou em outra ocasião, em abril de 2016, que via com urgência a necessidade da retomada das negociações (que se encontravam estancadas) (EL PAÍS, 2016a). Ele defendeu ainda a liderança do Paraguai no Mercosul, evitando que a Venezuela assumisse a presidência, a qual não fazia parte do acordo e não tinha interesse nas negociações.

Os esforços feitos por García-Margallo faziam parte de uma estratégia maior

de domínio comercial europeu além da América Latina. Na época, o ministro declarou que as conversas comerciais não poderiam se limitar aos estudos de impactos locais. O ministro tinha como estratégia assegurar o comércio do outro lado do Atlântico, através dos acordos com o Mercosul, TTIP e CETA (EL DIARIO, 2016). Em junho de 2016, em uma turnê da Ásia, o ministro promoveu o papel de “ponte” da Espanha nas relações Ásia-Pacífico e América Latina em reuniões com a China, Japão e Coreia. Aqui fica evidente a motivação de influência geopolítica da Espanha, além de motivações comerciais no Acordo (EURACTIV, 2016a).

Após feitas as primeiras ofertas da segunda etapa de negociações, os presidentes da Espanha e Uruguai, Mariano Rajoy e Tabaré Vázquez, se comprometeram a apoiar todas as iniciativas de concluir as negociações ainda em 2017, em uma visita do presidente espanhol à América Latina (INNOVASPAIN, 2017). O apoio da Espanha às negociações foi reconhecido pelos embaixadores dos quatro países do Mercosul em Madri (LA NACION, 2017). A ministra de Indústria, Comércio e Turismo da Espanha, Reyes Maroto, informou em uma reunião ministerial de Comércio do G-20, em setembro de 2018, que gostaria de ver o acordo finalizado até o final daquele ano e ofereceu mais uma vez a ajuda espanhola para que isto ocorresse o quanto antes (MONTEVIDEO, 2018).

Em 2019, a Espanha liderou um movimento para responder à carta da França, Irlanda, Bélgica e Polônia, visando acelerar os últimos passos para finalizar o Acordo. A Espanha de Pedro Sanchez enviou uma carta a presidente da Comissão Europeia Jean-Claude Juncker, co-assinada pela Alemanha, Holanda, Portugal, Suécia, Letônia e República Checa, para que a UE não “sucumbisse a argumentos populistas e protecionistas” (EL PAIS, 2019a). Com estas evidências, percebe-se que a Espanha empenhou esforço incansável para remover obstáculos para que o Acordo fosse concluído. Na Espanha, o Acordo foi bem recebido pelos setores de manufatura, automóveis, maquinário, têxtil e de calçados. Os setores que mais sofrerão com a implementação do Acordo e que reconhecem as dificuldades que estão por vir são os de produção de frutas e hortaliças, carne bovina e aves, açúcar, etanol, arroz e mel (EL PAIS, 2019b).

A literatura apresenta o Uruguai como um dos principais interessados na conclusão do Acordo. O presidente José “Pepe” Mujica foi presidente do Uruguai de

2010 a 2015, consistentemente direcionou esforços para fortalecer o Mercosul como bloco (PARLAMENTO DO URUGUAI, 2010; TELAM, 2013; EUBRASIL, 2014). Mujica reconhecia que em um mundo cada vez mais globalizado, as pequenas economias teriam pouco poder de negociação frente aos países desenvolvidos e a única opção para compensar por essa vulnerabilidade era integrar-se com os vizinhos sul-americanos e assegurar-se comercialmente junto a outros blocos.

Em fevereiro de 2010, próximo de assumir o cargo de chanceler uruguaio sob a presidência de Mujica, Luís Almagro comunicou em entrevista que considerava o Mercosul um bloco atrasado pelo seu nível de protecionismo comparado aos demais blocos e que deveria melhorar a sua posição de concorrência internacional (REUTERS, 2010). O ministro da agricultura do Uruguai, Tabaré Aguerre declarou “esperar avançar rapidamente com o acordo Mercosul-UE” em uma reunião com importadores de produtos agrícolas em janeiro de 2011 (DW, 2011).

Ao estourar a crise da YPF entre a Argentina e Espanha, o Uruguai se posicionou de forma conservadora. Em uma visita à Espanha em maio de 2012, o chanceler Almagro declarou que uma negociação birregional excluindo a Argentina (como a Espanha havia sugerido como possibilidade) era “impensável” e que defenderia uma negociação UE-Mercosul de forma integral, sem “desmembramentos ou enfraquecimentos” (EFE, 2012). O que Almagro faria mais adiante seria apresentar a possibilidade de avançar em duas velocidades nas negociações, permitindo que a Argentina tivesse mais tempo para conseguir uma oferta que contemplasse 90% de seus produtos. Em uma entrevista de novembro de 2013, declarou que os outros três países do Mercosul já tinham ofertas prontas e estratégias alinhadas e que o Uruguai pretendia finalizar o Acordo até o final de 2014 (TODO EL CAMPO, 2013).

Em janeiro de 2014, Almagro declarou à imprensa que a havia preferência no Mercosul que todos os estados-membros avançassem na mesma velocidade. No entanto, em face das políticas protecionistas da manufatura da Argentina, um esforço pelos parceiros seria necessário para alinhá-los. Luís Almagro se reuniu com a chancelaria argentina em janeiro de 2014 como exemplo desse esforço.

Em declarações de oficiais uruguaio, percebe-se que esse país começava a perder a paciência com a demora para finalizar o Acordo nos últimos anos de negociação. O presidente uruguaio entre 2015-2020, Tabaré Vázquez, começou a

dar passos de liberalização com as próprias pernas, quando em 2016 buscou firmar acordos de livre comércio com a China, Chile e Reino Unido (EL PAÍS, 2016b). Em uma reunião de cúpula do Mercosul em junho de 2018, Vázquez comunicou que perdia as esperanças no Acordo por estar feito somente de retórica e poucos avanços (EL PAÍS, 2018a). Apesar disso, Vázquez continuou negociando com o bloco e comemoraria os resultados em 2019, afirmando que melhorar a inserção internacional era indispensável para gerar oportunidades comerciais e de investimento (URUGUAI, 2019).

Em 2012, a relação do Paraguai com os demais países do Mercosul se dava no contexto da exclusão do país do bloco e a admissão da Venezuela. Federico Franco assumiu a presidência em 2012 após a destituição de Lugo, até as próximas eleições, em 2013. Segundo o chanceler paraguaio sob Franco, José Felix Fernandez Estigarribia, o Paraguai já estaria dialogando com os demais países do Mercosul sobre a reintegração deste país ao bloco (ÚLTIMA HORA, 2012b). A reintegração do Paraguai era uma questão importante para o avanço das negociações - em fevereiro de 2013, os embaixadores da França e Alemanha no Paraguai, Olivier Poupard e Claude Ellner, declararam que as negociações birregionais não seguiriam sem a participação do Paraguai (NM NOTICIAS, 2013).

Em abril de 2013, a população do Paraguai elegeu a Horácio Cartes, candidato de direita, para presidente. As sanções do Mercosul ao Paraguai por violação da cláusula democrática foram levantadas quando Cartes assumiu o cargo em agosto daquele ano. Nos meses seguintes, o congresso paraguaio votou por reestabelecer relações diplomáticas com a Venezuela (a qual já havia sido aceita como membro pleno do Mercosul pelo Brasil, Argentina e Uruguai) e isto permitiu a volta da participação do Paraguai no bloco e à mesa de negociações (EL PAÍS, 2013). Desde então, as declarações de oficiais paraguaios em apoio ao Acordo e urgência em concluí-lo foram muitas, indicando o grau de prioridade deste assunto na agenda.

O presidente Cartes se encontrou com Mariano Rajoy, presidente espanhol em junho de 2015, reunião na qual assinaram sete acordos bilaterais setoriais e prometeram comprometer-se para fazer avançar as negociações Mercosul-UE. (AGENCIA IP, 2015). Em uma declaração conjunta no mesmo mês, Cartes e o presidente uruguaio Tabaré Vazquez, demandaram que os demais países

removessem os entraves nas negociações (DIÁRIO DE LA REPÚBLICA, 2015). Horácio Cartes assumiu a presidência pro-tempore do Mercosul na 48ª Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, em julho de 2015. Em seu discurso, o presidente paraguaio afirmou ter o acordo Mercosul-UE como prioridade (AGÊNCIA BRASIL, 2015).

O embaixador paraguaio na Espanha, Antonio Rivas Palácios, informou que desejava aprofundar as relações entre Paraguai e Espanha com “medidas concretas” e que tinha como objetivo finalizar o Acordo ainda em 2017 (AGÊNCIA IP, 2017). Cartes expressaria o mesmo senso de urgência na conclusão em um discurso na reunião de cúpula de chefes de Estado do Mercosul em dezembro de 2017. Os outros três presidentes, incluindo Mauricio Macri, também demonstraram apoio à conclusão em seus discursos (PRESIDÊNCIA DO PARAGUAI, 2017). O chanceler Eladio Loizaga expressou em junho esperanças de concluir o Acordo em breve (ADN, 2018), como o fez no mês seguinte o novo chanceler, Luís Alberto Castiglioni (PRESIDENCIA DO URUGUAI, 2018). O vice-ministro das relações econômicas do Paraguai, Juan Angel Delgadillo, afirmou que embora a questão agrícola da UE continuasse sendo um entrave que impedia grandes avanços nas últimas reuniões de 2017, o Paraguai continuava comprometido com a sua finalização (ULTIMA HORA, 2018). Após a firma do Acordo, oficiais paraguaios continuam expressando apoio a ele, principalmente em função de suas vantagens econômicas. Raul Cano, diretor de política econômica da chancelaria, informou que o Paraguai seria o maior beneficiário dentre todos os parceiros (EFE 2019).

Luiz Inácio “Lula” da Silva, presidente do Brasil em 2010, tinha o Mercosul como a maior prioridade da diplomacia brasileira e trabalhou para seu reforço e aprofundamento (ALMEIDA, 2004). Lula declarou em 2010 que os objetivos do Acordo para o Brasil iam além das tarifas – o Acordo era também uma parceria com objetivos sócio-políticos “em defesa de uma ordem global mais justa” (UOL, 2010). O Brasil foi um importante *policy broker* para o sucesso da retomada das negociações, fazendo concessões adicionais no setor automotivo pelo Mercosul em março de 2010. O ministro das relações exteriores do Brasil, Celso Amorim, considerou que o Mercosul deu o primeiro passo com um gesto de concessão o qual demonstrou a vontade política do Brasil e do Mercosul em negociar (O TEMPO, 2010). Como

resposta às preocupações europeias do não cumprimento de requisitos fitossanitários pelo Mercosul, uma missão brasileira liderada pelo diretor responsável por questões sanitárias e fitossanitárias do Ministério da Agricultura brasileiro, Otávio Hermont Cançado, foi enviada a Bruxelas para apresentar as medidas brasileiras de controle sanitário, em junho de 2011 (CULTIVAR, 2011).

A presidente Dilma Rousseff deu continuidade à diplomacia regional de Lula a partir de 2011. O ministro das relações exteriores brasileiro, Antônio Patriota, informou que se tinha como meta finalizar o Acordo até 2012. Ele informou ainda que estava satisfeito com o apoio dos europeus às negociações (UOL, 2011). O ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fernando Pimentel, declarou em janeiro de 2013, que o governo brasileiro pretendia avançar rapidamente com o Acordo (EUBRASIL, 2013).

Em fevereiro de 2014, Dilma comunicou que havia uma “vontade real” do Brasil em avançar com as negociações em um discurso na reunião de cúpula Brasil-UE. A declaração veio em meio às reticências argentinas e a incapacidade do Mercosul de chegar a uma proposta consolidada (POLITICO, 2014). A ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Katia Abreu, declarou em um discurso ao Parlamento Europeu que o Brasil atribuía no momento a “mais alta prioridade ao acordo comercial Mercosul-UE”, em maio de 2015 (EUBRASIL, 2015b).

A impaciência com a Argentina se fazia mostrar e considerava-se a possibilidade de negociar em duas velocidades. O ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), Armando Monteiro, deu um alerta à Argentina sobre a urgência de se chegar a um acordo com a UE e indicou que era necessário encontrar velocidades que respeitassem o ritmo dos demais países do Mercosul nas negociações. A urgência do Brasil era justificada - o país passava pelos momentos mais duros da recessão econômica e buscava um maior volume de exportações para recuperar-se. O ministro admitiu a situação crítica da economia brasileira e julgou a expansão do comércio exterior essencial para o crescimento (EUBRASIL, 2015c).

Após um longo período de impasses intra-Mercosul para consolidar uma oferta, a presidenta Dilma Rousseff declarou durante a 2ª Cúpula CELAC e EU em junho de 2015 que o bloco se encontrava pronto para apresentar a proposta. Às vésperas da troca de ofertas, o ministro Monteiro, declarou que a negociação era “prioritária para

o Brasil” e que sua conclusão era o carro-chefe da política comercial brasileira sendo formulada (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2016).

Após o impeachment de Dilma Rousseff em agosto de 2016, Michel Temer assumiu a presidência e manteve como metas o fortalecimento do Mercosul e a prioridade de finalizar as negociações com a UE. Em outubro de 2016, Macri e Temer concordaram que o Acordo era a melhor forma de inserção internacional e que era necessário aperfeiçoar a união aduaneira do bloco (ÉPOCA, 2016).

O apoio do Brasil à conclusão das negociações refletiu-se também em suas ações. O chanceler brasileiro Aloysio Nunes se reuniu com as maiores autoridades da UE – a comissária de Comércio Exterior Cecilia Malström e Antonio Tajani, presidente do Parlamento Europeu - para estreitar os laços políticos e selar o Acordo até o fim de 2017. As intenções foram correspondidas por ambas autoridades da UE, demonstrando que a UE como bloco estava alinhada com o Brasil e outros apoiadores desta política. O ministro se encontrou ainda com sua contraparte francesa Jean-Yves Le Drian em Paris para tentar desbloquear os entraves agrícolas (EURACTIV, 2017).

Em abril de 2017, o ministro da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, Marcos Pereira, se reuniu com a secretária de Estado de Comércio da Espanha, María Luisa Poncela, e comunicou a importância da parceria com a Espanha e seu papel de “motivar o debate” sobre o acordo entre os sócios europeus. A secretária, por sua vez, declarou que a Espanha estaria determinada em aumentar a participação do mercado ibero-americano na Europa (MDIC, 2017).

Em março de 2018, o presidente americano colocou pressão sobre a política comercial brasileira, aumentando a tarifa de importação do aço e do alumínio. À época, um terço das exportações de aço do Brasil era destinado aos EUA. Com as exportações brasileiras prejudicadas, o presidente Temer reagiu dando ímpeto ainda maior às negociações Mercosul-UE. Em uma reunião com Maurício Macri em Valparaíso, Chile, no mesmo mês, Temer declarou a intenção de fechar o Acordo “em definitivo” (GAZETA DO POVO, 2018). Em agosto, Temer declarou estar esperançoso em encerrar as negociações no mês seguinte e que vinha trabalhando há muito tempo com Macri para este fim (AGÊNCIA BRASIL 2018).

Em novembro de 2018, Jair Bolsonaro se tornou presidente-eleito no Brasil, trazendo incógnitas sobre o futuro do Acordo. Naquele mês, o futuro Ministro da

Economia, Paulo Guedes, declarou em uma entrevista que o Mercosul “não seria uma prioridade” no governo Bolsonaro (EXAME, 2018a). Outras declarações que mostravam um alinhamento entre Trump e Bolsonaro preocuparam oficiais da EU, que teriam percebido dificuldades nas negociações com o Mercosul liderado por Bolsonaro. A chanceler alemã Angela Merkel declararia em dezembro de 2018 que o tempo para fechar um acordo estava “se esgotando”, pois conseguir selá-lo com o novo governo brasileiro seria difícil. O presidente da delegação do Parlamento Europeu para as relações com o Mercosul também enxergou o final do governo Temer como a janela de oportunidade para o sucesso das negociações (DW, 2018).

Em novembro de 2018, Bolsonaro revelou que teria recebido apelo do presidente argentino Mauricio Macri e recomendação do futuro chanceler brasileiro Ernesto Araújo para ter mais paciência e estar aberto a continuar as negociações, declarando que não havia um “não definitivo” (EXAME, 2018b).

A diretiz de Bolsonaro se mostrou favorável à continuação das negociações após tomar posse em 2019. Finalmente, Bolsonaro se declararia a favor de dar ímpeto às negociações do Mercosul em reunião com Macri, em dezembro de 2018 (EL PAÍS, 2018b). Em abril de 2019, representantes do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Economia e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento se apresentaram em audiência pública na Câmara dos Deputados, na qual prestaram esclarecimentos sobre as negociações e se mostraram otimistas sobre finalizá-lo ainda em 2019 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Jair Bolsonaro se manifestou quanto ao sucesso do Acordo, fechado em junho de 2019, chamando-o de “um dos acordos mais importantes de todos os tempos e que traria benefícios enormes para a economia (brasileira)” na rede social Twitter (CARTA CAPITAL, 2019).

Neste trabalho, formou-se a hipótese que o Brasil, Espanha e Uruguai compartilharam de uma crença favorável à liberalização comercial entre a UE e Mercosul pelo Brasil, Espanha e Uruguai entre 2010 e 2019 e que o Paraguai compartilhou dessa crença entre 2015 e 2019. Os dados mostram que houve manifesto apoio à liberalização dos blocos pelos 4 atores durante o período apontado. Entretanto, poder-se-ia formular i) a hipótese alternativa de que o Uruguai não teria compartilhado da crença de liberalização entre 2015 e 2017, devido à busca por alternativas de conseguir um acordo de forma individual e ii) que o Brasil não teria

compartilhado desta crença, a partir das declarações da não priorização do Mercosul pelo Bolsonaro depois que assumisse o governo, em 2018.

O governo uruguaio já buscava outras saídas para aumentar suas exportações como as intenções de negociar comercialmente com o Reino Unido, Chile e China. Tabaré Vázquez expressou impaciência com as dificuldades interna do Mercosul de consolidar propostas e avançar nas negociações (mais especificamente com a Argentina). Vázquez defendeu ainda a flexibilização interna do bloco para que os países-membros ficassem livres para negociar tratados bilaterais individualmente, independente das tarifas negociadas pelo bloco (PRESIDENCIA DO URUGUAI, 2016). Para analisar se essas evidências afirmam a hipótese alternativa, cabe perguntar-nos se este posicionamento significa não apoiar a liberalização entre os blocos. Obviamente, não se pode dizer que o Uruguai fosse contrário à liberalização entre os blocos, mas sim que o ritmo das negociações não correspondia às expectativas desse país. Ser favorável à liberalização de forma “mais rápida” do que o Brasil, Paraguai e Espanha estavam dispostos a aceitar, seria uma crença de núcleo da política própria, diferentes daquela compartilhada pelos demais? Segundo Jenkins-Smith et al. (2014b), crenças secundárias são instrumentais e podem dizer respeito à eficácia de táticas específicas para cumprir com as estratégias derivadas do núcleo da política. Seria razoável dizer que a delonga em consolidar uma oferta pelo Mercosul e a insatisfação do Uruguai marcou uma divergência de crenças secundárias, ou seja, no “como” liberalizar. Ainda assim, essa divergência não foi suficientemente forte para que o Uruguai abandoasse a estratégia de negociação em blocos, deixasse o Mercosul e perseguisse um acordo individualmente, obviamente pelas grandes consequências regionais que isso teria. Finalmente, isto significa que a crença de núcleo da política de liberalização e a estratégia dela derivada foram atrativas o suficiente (para não dizer essenciais para a economia uruguaia) para manter a coesão do Uruguai com os parceiros. Na prática, o Uruguai aguardaria até 2019 para ver a conclusão do acordo birregional.

As declarações do então presidente-eleito Bolsonaro e sua equipe sobre a não priorização de assuntos junto ao Mercosul se mostraram insustentáveis na prática. O chanceler escolhido por Bolsonaro, Ernesto Araújo, se mostrou favorável ao Acordo (EXAME, 2018b), assim como o presidente argentino Mauricio Macri, ambos os quais

foram influentes para buscar o apoio de Bolsonaro. Durante o ano de 2019, em que se deu o efetivo mandato de Bolsonaro, não foram encontradas evidências de que o Brasil seria contrário à liberalização dos dois blocos e que afirmem a hipótese alternativa. As evidências levantadas confirmam a hipótese inicialmente formulada e descarta-se as hipóteses alternativas de que o Uruguai fosse contrário à liberalização entre os blocos por buscar alternativas individuais de liberalização na segunda metade da década de 2010 e que o Brasil se opusesse ao Acordo pelas declarações de Bolsonaro e sua equipe em 2018. Um resumo dos resultados das análises das hipóteses e das coalizões verificadas encontra-se no Quadro 2.

**Quadro 2: Resultados dos testes de hipóteses e coalizões verificadas**

nº	Hipótese formulada	Resultado	Tipo de Teste	Coalizão verificada	Características
1	Compartilhamento da crença favorável ao protecionismo do setor agrícola da UE pela França, Irlanda e Bélgica entre 2010-2019	Passou	<i>Doubly decisive</i>	França, Irlanda e Bélgica (2010-2019)	Compartilhamento de crenças com evidências de coordenação
2	França como único ator favorável a mais salvaguardas ambientais como condição do Acordo	Não passou	<i>Doubly decisive</i>	França, Irlanda e Bélgica (2019)	Coalizão potencial com recente compartilhamento desta crença
3	Compartilhamento de crença alinhada à liberalização pelo Brasil, Espanha e Uruguai entre 2010-2019 e pelo Paraguai entre 2015-2019	Passou	<i>Doubly decisive</i>	Brasil, Espanha e Uruguai (2010-2019) Paraguai (2015-2019)	Compartilhamento de crenças com evidências de coordenação

Fonte: elaborado pela autora.

## 6 CONCLUSÃO

Após vinte anos de negociações, os termos em princípio do acordo de associação Mercosul - União Europeia foram concluídos em junho de 2019. As negociações foram marcadas pela oposição de atores políticos que defendiam o protecionismo ao setor agrícola da UE frente à concorrência de potências agroexportadoras do Mercosul. Embora a literatura conte com trabalhos detalhando as estratégias e impasses nas negociações, especialmente na sua primeira etapa (1999-2004) e houvesse conhecimento de claros opositores, como a França e Irlanda, e de policy brokers como a Espanha e o Brasil, não havia clareza sobre quais coalizões se formaram no subsistema desta política. O principal objetivo deste trabalho foi identificar se houve a formação de coalizões entre os atores interessados no resultado do Acordo de Associação Mercosul-UE entre 2010 e 2019 e quais os seus membros.

O embasamento teórico para a identificação de coalizões selecionado foi o *Advocacy Coalition Framework*. Segundo a tipificação de coalizões por Weible et al. (2019), para que haja uma coalizão, é necessário que o subsistema da política conte com i) a presença de atores que constantemente tentam influenciar a formação da política e ii) crenças de núcleo da política compartilhada por atores. Se verificados os dois atributos mínimos, verifica-se a existência de coalizões potenciais ou desconectadas. Propôs-se verificar se os dois atributos mínimos de Weible et al. (2019) estiveram presentes no subsistema do Acordo através do i) levantamento os atores políticos que se posicionaram sobre o acordo e suas respectivas posições e ii) da identificação do compartilhamento de crenças de núcleo da política. Para verificar o primeiro atributo, foram levantados os principais atores influentes a partir da revisão bibliográfica e as hipóteses de formação de coalizões pelo compartilhamento de crenças de núcleo da política foram testadas usando o método de process tracing.

As negociações comerciais multilaterais vêm se tornando cada vez mais difíceis devido à polaridade de países em desenvolvimento exportadores de commodities e países industrializados, no geral, protecionistas dos produtores agrícolas locais. A década de 1990 resultou em um movimento por acordos comerciais inter-regionais como formas de inserção de pequenas economias em um mundo cada vez mais globalizado e que buscava acordos bilaterais como alternativa

para o multilateralismo. A França foi o ator político que mais se destacou por sua resistência ao Acordo, devido à ameaça que ele apresentava aos produtores agrícolas europeus. Embora diversos outros países e associações de entidades de classe tenham feito oposição ao longo das negociações com o mesmo posicionamento, a Bélgica e a Irlanda se destacaram entre os Estados opositores pelo consistente alinhamento com a França. Apoiadores da liberalização entre os blocos que se destacaram foram o Brasil, Uruguai, Espanha e Paraguai. Como o Paraguai esteve suspenso do Mercosul entre 2012 e 2013 e só voltou a participar das reuniões de cúpula em 2014 quando restabeleceu relações diplomáticas com a Venezuela, formulou-se a hipótese de que o Brasil, Espanha e Uruguai compartilharam da crença de apoio à liberalização dos blocos de 2010 a 2019 e o Paraguai também compartilharia dela entre 2015 e 2019. O setor privado da UE e do Mercosul também se demonstraram favoráveis à liberalização e se organizaram através do *Mercosur-European Union Business Forum*, porém este já estaria dissoluto no início da década de 2010 e seus representantes não foram selecionados para a análise de compartilhamento de crenças. Segundo a literatura, nos últimos anos do Acordo teria começado um movimento de demanda pelo condicionamento do Acordo a políticas ambientais de forma sustentável pelos atores, uma pressão colocada pela França e por organizações não-governamentais, nos últimos anos de negociações. Pelo fato da França se o único ator estatal que tomou protagonismo com esse posicionamento, foi formulada a hipótese de que essa crença não foi compartilhada com qualquer outro Estado.

Através do levantamento de posicionamentos e dados socioeconômicos, confirmou-se a hipótese de que a França, Bélgica e Irlanda teriam formado uma coalizão em defesa do protecionismo agrícola europeu entre 2010 e 2019, haja vista que se manifestaram consistentemente contra o aumento de cotas de importação de carnes, açúcar e etanol e foram coassinatários de cartas direcionadas à UE sobre a sensibilidade desses setores. Como não foram encontradas evidências que afirmassem a hipótese alternativa, a hipótese da coalizão passou um teste *doubly decisive*.

Confirmou-se a hipótese de compartilhamento de crenças e formação de coalizão a favor da liberalização pelo Brasil, Uruguai e Espanha entre 2010 e 2019,

assim como o Paraguai entre 2015 e 2019, passando o teste *doubly decisive*. As evidências que confirmam a hipótese formulada são declarações e esforços desses países para consolidar as propostas do Mercosul na segunda fase das negociações e intermediar junto aos países da UE e à Argentina. A hipótese alternativa do Uruguai não ter compartilhado da crença de liberalização entre blocos na segunda metade de 2010 não se confirmou, haja vista que a crença de núcleo da política desse país era pertinente à liberalização, embora tivesse crenças secundárias divergentes, especialmente sobre o ritmo das negociações. Tampouco se confirmou que a Irlanda e a Bélgica não estivessem alinhadas quanto aos produtos agropecuários que requeriam proteção, haja vista que em 2019 foram cossignatários de petição da proteção de carnes, açúcar e etanol.

A hipótese de que a França foi o único ator estatal que defendeu maiores medidas ambientais dos signatários no Acordo nos últimos anos de negociação não se confirmou. Evidências mostram que embora a França tenha sido pioneira em demandar medidas contra o desmatamento do Brasil, a Irlanda e a Bélgica se uniram a ela em 2019 e condicionaram a ratificação do Acordo a essas medidas. Declarações da chanceler Angela Merkel em 2020 mostraram que este também é um ponto sensível para a Alemanha. Esta recém-formada coalizão potencial compromete as possibilidades de ratificação e deve ser considerado um ponto de atenção para os defensores do Acordo.

Finalmente, três coalizões foram identificadas no âmbito do Acordo Mercosul-União Europeia entre 2010 e 2019. Este resultado tem relevância no futuro próximo, pois esta estrutura de coalizões será determinante para o êxito do Acordo, que pode ser um tratado comercial inter-regional pioneiro se ratificado. A identificação destas coalizões também representa um primeiro passo no mapeamento de uma estrutura de alianças que pode se modificar nos próximos meses e anos. Avanços nesta linha e pesquisa podem ser feitos através do acompanhamento da estrutura de coalizões até a ratificação do Acordo, comparações de estrutura de coalizões com outros subsistemas de acordos bilaterais (ex. UE-ASEAN, CETA, TTIP) e uma comparação com as coalizões no âmbito multilateral. Podem ser feitos avanços no sentido de superar as restrições a este trabalho específico, por meio do mapeamento de posicionamentos de atores pouco explorados na literatura acadêmica, principalmente

organizações não-governamentais, entidades de classe e representantes do empresariado. Atores estatais identificados na literatura, porém não analisados como membros de coalizões, como os do leste europeu e a Argentina, representam objetos de estudo importantes para futuros trabalhos.

Dentre os legados desta pesquisa estão o avanço no desbravamento da multidisciplinariedade do campo de políticas públicas e política externa. Devido à incipiência da aplicação da teoria do ACF em outros subsistemas que não o nacional ou subnacional, trabalhos como este traçam um caminho novo com desafios únicos (a exemplo de barreiras idiomáticas, quantidade de atores e meios viáveis de coleta de dados). Trabalhos futuros que auxiliem na superação destes desafios também são fruto dos obstáculos apresentados nesta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ADN. Resaltan rol de Paraguay al frente del Mercosur. **ADN**. 14 jun. 2018. Disponível em: < <https://www.adndigital.com.py/resaltan-rol-paraguay-al-frente-del-mercosur/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

AFIONIS, S.; STRINGER, L. C. The environment as a strategic priority in the European Union–Brazil partnership: is the EU behaving as a normative power or soft imperialist?. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, Nova Iorque, v. 14, n. 1, p. 47-64, 2014.

AGÊNCIA BRASIL. Paraguay asume por seis meses la presidencia del Mercosur. **Agência Brasil**. 17 jul. 2015. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/internacional/noticia/2015-07/paraguay-asume-por-seis-meses-la-presidencia-del-mercosur>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

AGÊNCIA BRASIL. Temer diz que acordo Mercosul-União Europeia pode sair em setembro. **Agência Brasil**. 26 jul. 2018. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-07/temer-diz-que-acordo-mercosul-uniao-europeia-pode-sair-em-setembro>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

AGENCIA IP. Cartes y Rajoy piden impulsar negociación UEMercosur y avalan siete acuerdos. **Agencia de Información Paraguaya**. 9 jun. 2015. Disponível em: <<https://www.ip.gov.py/ip/cartes-y-rajoy-piden-impulsar-negociacion-ue-mercosur-y-avalan-siete-acuerdos/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

AGENCIA IP. Paraguay señala necesidad de profundizar relaciones entre Mercosur y Unión Europea. **Agencia de Información Paraguaya**. 26 abr. 2017. Disponível em: < <https://www.ip.gov.py/ip/paraguay-senala-necesidad-de-profundizar-relaciones-entre-mercosur-y-union-europea/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

AGRILAND. Major EU-Mercosur trade deal ‘off the table’ as talks collapse. **AgriLand**. 18 jul. 2018. Disponível em: < <https://www.agriland.ie/farming-news/major-eu-mercosur-trade-deal-off-the-table-as-talks-collapse/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ALBUQUERQUE, J. A. G.; LOHBAUER, C. New and Old Challenges of the Trade Agreement between the European Union and Mercosur. In: Apex-Brasil. **European Union and Mercosur Dialogue**. Brasília. Apex-Brasil, p. 18-26.

ALIANZA BIODIVERSIDAD. Manifiesto para detener Acuerdo Unión Europea MERCOSUR. **BiodiversidadLA**. 04 out. 2004. Disponível em: < [http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Manifiesto\\_para\\_detener\\_Acuerdo\\_Union\\_Europea-MERCOSUR](http://www.biodiversidadla.org/Noticias/Manifiesto_para_detener_Acuerdo_Union_Europea-MERCOSUR)>. Acesso em: 19 set. 2020.

ALMEIDA, P. R. D. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula.

**Revista brasileira de política internacional**, Brasília. v. 47, n. 1, p. 162-184. 2004.

ARANA, A. G.. Explaining the Renewed Push for an European Union Association Agreement with Mercosur. **Revista Española de Relaciones Internacionales**, Madrid, n. 6, p. 136-158, 2014.

ARANA, A. G. **The European Union's policy towards Mercosul: responsive not strategic**. 1st ed. Manchester: Manchester University Press, 2017

BALDWIN, R. E. Trade negotiations within the GATT/WTO framework: A survey of successes and failures. **Journal of Policy Modeling**, Amsterdã, v. 3, n. 4, pp. 515-525, 2009.

BALTENSPERGER, M.; DADUSH, U. The European Union-Mercosur Free Trade Agreement: prospects and risks. **Policy Contribution**, n. 11, 2019.

BARTESAGHI, I. Informe sobre Integración Económica N° 2. Resultados de una nueva cumbre del MERCOSUR. **Universidad Católica de Uruguay**. 01 ago. 2015. Disponible em: [https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/informe\\_relacionescomerciales\\_mercosur\\_2.pdf](https://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/informe_relacionescomerciales_mercosur_2.pdf). Acesso em: 10 ago. 2020

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 3**. 1997. Buenos Aires: BID-INTAL, 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 5**. 1998-1999. Buenos Aires: BID-INTAL, 1999.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 6**. 1999-2000. Buenos Aires: BID-INTAL, 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 7**. 2000-2001. Buenos Aires: BID-INTAL, 2001.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 8**. 2001-2002. Buenos Aires: BID-INTAL, 2002.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 10**. 2003-2004.

Buenos Aires: BID-INTAL, 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 11**. 2005-2006. Buenos Aires: BID-INTAL, 2007.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 14**. 2008-2009. Buenos Aires: BID-INTAL, 2010.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 15**. 2009-2010. Buenos Aires: BID-INTAL, 2011.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 16**. 2010-2011. Buenos Aires: BID-INTAL, 2012.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 19**. 2013-2014. Buenos Aires: BID-INTAL, 2015.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 20**. 2014-2015. Buenos Aires: BID-INTAL, 2016a.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Report nº 21**. 2015-2016. Buenos Aires: BID-INTAL, 2016b.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. **Mercosur Informe nº 22. – Renovando la Integración**. Buenos Aires: BID-INTAL, 2018.

BBC, España se juega su peso en Latinoamérica em la Cumbre Iberoamericana. **BBC**. 23 set. 2012. Disponível em: <[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120923\\_internacional\\_espana\\_iberamerica\\_cumbre\\_peso\\_tsb](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2012/09/120923_internacional_espana_iberamerica_cumbre_peso_tsb)>. Acesso em: 28 nov. 2020

BENNETT, A. Process tracing and causal inference. In: BRADY, H. e COLLIER, D. **Rethinking Social Inquiry**. Rowman and Littlefield, 2010. cap. 10.

BOLLEN, Y. EU Trade Policy. In: HEINELT, H.; MÜNCH, S. **Handbook of European Policies: Interpretive Approaches to the EU**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018. p. 191–206.

BRASIL. Acordo de Associação Mercosul-União Europeia. 03 jul. 2019. Disponível em: <[http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019\\_07\\_03\\_-\\_Resumo\\_Acordo\\_Mercosul\\_UE.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf)>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020

BULMER-THOMAS, V. The European Union and MERCOSUR: Prospects for a free trade agreement. **Journal of Inter-American Studies and World Affairs**, v. 42, n. 1, p. 1-22, 2000.

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Entenda a crise das papeleiras. Câmara dos deputados. 24 mar. 2006. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/82478-entenda-a-crise-das-papeleiras/>>. Acesso em: 10 set. 2020

CÂMARA DOS DEPUTADOS DO BRASIL. Acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia avança, avalia governo. **Câmara dos Deputados do Brasil**. 30 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/556548-acordo-de-livre-comercio-entre-mercosul-e-uniao-europeia-avanca-avalia-governo/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

CAPELARI, M. G. M., ARAÚJO, S. M. V. G. e CALMON, P. C. Advocacy coalition framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 2 p. 91-99, 2015.

CANO, V. E.; QUERO, M. C.; GIMÉNEZ, T. D. H. EU-MERCOSUR trade agreement: finding winners products for Paraguay. *Revista de la Facultad de Ciencias Agrarias*, v. 49, n. 2, p. 289-302, 2017.

CARTA CAPITAL. Acordo UE-Mercosul indica Brasil em papel submisso na cadeia global. **Carta Capital**. 6 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/politica/acordo-ue-mercosul-indica-brasil-em-papel-submisso-na-cadeia-global/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **PS: Political Science & Politics**, v. 44, n. 4, pp. 823-830, out. 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. EU-Mercosur: European Commission adopts Regional Programme in support of further Mercosur integration. 26 set. 2002. Comissão Europeia. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_02\\_1376](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_02_1376)>. Acesso em: 10

set. 2020

COMISSÃO EUROPEIA. EU-Mercosur Trade Agreement – Building Bridges for Trade and Sustainable Development. 17 set. 2019. Disponível em <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2038>. Acesso em 24 jun. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA - a. In focus – EU-Mercosur Association Agreement. European Commission. 11 abr. 2020. Disponível em: <https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-mercosur-association-agreement/>. Acesso em 18 jun. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA – b. Overview of FTA and other trade negotiations. European Commission. 31 mai. 2020. Disponível em: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc\\_118238.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/december/tradoc_118238.pdf). Acesso em 24 jun. 2020

COMISSÃO EUROPEIA – c. Negotiating EU trade agreements – who does what and how we reach a final deal. 03 ago. 2020. Comissão Europeia. Disponível em: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/149616.htm>. Acesso em: 10 set. 2020

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Coalizão Empresarial Brasileira. 01 jan. 2020. Confederação Nacional da Indústria. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/assuntos-internacionais/como-participar/coalizacao-empresarial-brasileira/>. Acesso em: 10 set. 2020

CONSELHO EUROPEU. Solemn joint declaration between the Council of the European Union and the European Commission, on the one hand, and the Mercosur Member States on the other (94/C 337/01). Luxemburgo, **Official Journal of the European Communities**, 1994.

CULTIVAR. Missão avança para fechar acordos comerciais. **Grupo Cultivar**. 22 jun. 2011. Disponível em: <https://www.grupocultivar.com.br/noticias/missao-avanca-para-fechar-acordos-comerciais>. Acesso em: 28 nov. 2020.

DEUTSCHE WELLE (DW). Germany Supports EU-Mercosur Deal. **Deutsche Welle**. 20 nov. 2004. Disponível em: <https://www.dw.com/en/germany-supports-eu-mercosur-deal/a-1402714#:~:text=German%20Foreign%20Minister%20Joschka%20Fischer,world's%20largest%20free%2Dtrade%20area.>. Acesso em: 10 set. 2020

DEUTSCHE WELLE (DW). Mujica: "El mercado no hace justicia social". **Deutsche Welle**. 18 out. 2011. Disponível em: <https://www.dw.com/es/mujica-el-mercado-no-hace-justicia-social/a-15471783>. Acesso em: 28 nov. 2020.

DEUTSCHE WELLE (DW). Paraguay, ¿persisten las dudas? **Deutsche Welle**. 20 jul. 2012. Disponível em: < <https://www.dw.com/es/paraguay-persisten-las-dudas/a-16116045>>. Acesso em: 10 set. 2020

DEUTSCHE WELLE (DW). Merkel diz que acordo UE-Mercosul fica mais difícil com Bolsonaro. **Deutsche Welle**. 12 dez. 2018. Disponível em: < <https://www.dw.com/pt-br/merkel-diz-que-acordo-ue-mercosul-fica-mais-dif%C3%ADcil-com-bolsonaro/a-46708450>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

DEUTSCHE WELLE (DW). Merkel: Amazon deforestation threatens EU-Mercosur deal. **Deutsche Welle**. 21 ago. 2020. Disponível em: < <https://www.dw.com/en/merkel-amazon-deforestation-threatens-eu-mercosur-deal/a-54651194>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

DIÁRIO DE LA REPÚBLICA. Visita oficial. Paraguay y Uruguay muestran “coincidencias totales”. Mercosur: buena sintonía entre los socios menores. **Diário de la República**. 25 jun. 2015. Disponível em: <<https://republica.com.uy/mercosur-sintonia-socios/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

DOCTOR, M. Razones para la firma de un acuerdo de cooperación entre la Unión Europea y el Mercosur: el papel del comercio y de la inversión. **Aldea Mundo**. Mérida. v. 10. n. 19, pp. 17-28, 2005.

DOCTOR, M. Interregionalism's impact on regional integration in developing countries: the case of Mercosur. **Journal of European Public Policy**. Londres, v. 22, n. 7, pp. 967-984, 2015.

DOIDGE, M. Joined at the hip: regionalism and interregionalism. **Journal of European Integration**. Londres, v. 29, n. 2, pp. 229-248, 2007.

ECOLOGISTAS EN ACCIÓN. El Acuerdo comercial entre la UE y Mercosur agravará la crisis climática y de biodiversidad. **Ecologistas en acción**. 02 jul. 2019. Disponível em: < <https://www.ecologistasenaccion.org/123600/el-acuerdo-comercial-entre-la-ue-y-mercosur-agravara-la-crisis-climatica-y-de-biodiversidad-2/>>. Acesso em: 10 set. 2020.

EFE. Es "impensable" un acuerdo UE- Mercosur sin Argentina, dice el canciller uruguayo. **EFE**. 03 mai. 2012. Disponível em: < <https://www.ultimahora.com/es-impensable-un-acuerdo-ue-mercosur-argentina-dice-el-canciller-uruguayo-n524969.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EFE. Arman que Paraguay será el mayor beneficiado por el acuerdo Mercosur-UE. **EFE**. 13 nov. 2019. Disponível em: < <https://www.efe.com/efe/america/economia/afirman-que-paraguay-sera-el-mayor-beneficiado-por-acuerdo-mercosur-ue/20000011-4110448>>. Acesso em: 28 nov. 2020

EL DIÁRIO. Margallo considera "urgente" abrir las negociaciones entre Mercosur y la UE. **El Diário.** 26 abr. 2016. Disponível em: <[https://www.eldiario.es/politica/margallo-considera-negociaciones-mercosur-ue\\_1\\_4040368.html](https://www.eldiario.es/politica/margallo-considera-negociaciones-mercosur-ue_1_4040368.html)>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EL FINANCIERO. Paraguay confirma su exclusión de la cumbre Celac-UE. **El Financiero.** 27 dez. 2012. Disponível em: <<https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/paraguay-confirma-su-exclusion-de-la-cumbre-celac-ue>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EL PAÍS – 2012a. La UE suspende las negociaciones con el Mercosur. **El País.** 19 jul. 2012. Disponível em: <[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2012/07/19/economia/1342833810\\_850215.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2012/07/19/economia/1342833810_850215.html)>. Acesso em: 28 nov. 2020

EL PAÍS – 2012b. Argentina promueve nuevas medidas proteccionistas en Mercosur. **El País.** 16 mai. 2012. Disponível em: <[https://cincodias.elpais.com/cincodias/2012/05/16/economia/1337304214\\_850215.html](https://cincodias.elpais.com/cincodias/2012/05/16/economia/1337304214_850215.html)>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EL PAÍS. Paraguay se desdice y aprueba el ingreso de Venezuela a Mercosur. **El País.** 18 dez. 2013. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2013/12/19/actualidad/1387413875\\_732555.html](https://elpais.com/internacional/2013/12/19/actualidad/1387413875_732555.html)>. Acesso em: 28 nov. 2020

EL PAÍS - 2016a. Mercosur y UE: ahora la traba está en Europa. **El País.** 19 abr. 2016. Disponível em: <<https://negocios.elpais.com.uy/noticias/mercosur-ue-traba-europa.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EL PAÍS - 2016b. Uruguay marca distancias con Mercosur. **El País.** 22 dez. 2016. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2016/12/23/actualidad/1482447953\\_714254.html](https://elpais.com/economia/2016/12/23/actualidad/1482447953_714254.html)>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EL PAÍS - 2018a. Brasil pide calma al Mercosur en las negociaciones con la Unión Europea. **El País.** 19 jun. 2018. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2018/06/19/america/1529360076\\_932088.html](https://elpais.com/internacional/2018/06/19/america/1529360076_932088.html)>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EL PAÍS - 2018b. Cúpula do G20 vê nascer 'novo Nafta' enquanto acordo de Mercosul e UE não avança. **El País.** 01 dez. 2018. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/30/internacional/1543594472\\_899739.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/30/internacional/1543594472_899739.html)>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EL PAÍS – 2019a. España impulsa una petición para que Bruselas culmine las

negociaciones con Mercosur. **El País**. 22 jun. 2019. Disponível em: <[https://elpais.com/internacional/2019/06/21/actualidad/1561114089\\_891080.html](https://elpais.com/internacional/2019/06/21/actualidad/1561114089_891080.html)>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EL PAÍS – 2019b. España, ante el acuerdo UE-Mercosur: júbilo en las fábricas de coches, preocupación en el campo. **El País**. 14 jul. 2019. Disponível em: [https://elpais.com/economia/2019/07/12/actualidad/1562932913\\_010305.html](https://elpais.com/economia/2019/07/12/actualidad/1562932913_010305.html). Acesso em: 28 nov. 2020.

ÉPOCA. Temer e Macri defendem 'flexibilização' do Mercosul. **Época**. 04 out. 2016. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2016/10/temer-e-macri-defendem-flexibilizacao-do-mercosul.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EUBRASIL. Brasil quer acordo entre Mercosul e União Europeia. **EUBrasil**. 23 jan. 2013. Disponível em: < <http://www.eubrasil.eu/pt/2013/01/23/brasil-quer-acordo-entre-mercosul-e-uniao-europeia/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EUBRASIL. Mujica says Mercosur is 'seriously impaired' and admits resignation in relations with Argentina. **EUBrasil**. 22 jan. 2014. Disponível em: < <http://www.eubrasil.eu/en/2014/01/22/mujica-says-mercosur-is-seriously-impaired%e2%80%9d-and-admits-resignation-in-relations-with-argentina/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EUBRASIL (2015a). Espanha acena com opção “pragmática” para acordo UE-Mercosul, diz Valor Econômico. **EUBrasil**. 27 abr. 2015. Disponível em: < <http://www.eubrasil.eu/pt/2015/04/27/espanha-acena-com-opcao-pragmatica-para-acordo-ue-mercosul-diz-valor-economico/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EUBRASIL (2015b). Acordo de livre comércio com a UE tem alta prioridade, diz Kátia Abreu em Bruxelas. **EUBrasil**. 27 mai. 2015. Disponível em: < <http://www.eubrasil.eu/pt/2015/05/27/acordo-de-livre-comercio-com-a-ue-tem-alta-prioridade-diz-katia-abreu-em-bruxelas/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EUBRASIL (2015c). Brasil quer rever as regras de “liberdade” de negociação no Mercosul e envia forte mensagem pública para a Argentina, diz a agência Merco Press. **EUBrasil**. 7 mai. 2015. Disponível em: < <http://www.eubrasil.eu/pt/2015/05/07/brasil-quer-rever-as-regras-de-liberdade-de-negociacao-no-mercosul-e-envia-forte-mensagem-publica-para-a-argentina-diz-a-agencia-merco-press/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EURACTIV. Sarkozy calls for political EU less bent on trade values. **Euractiv**. 14 nov. 2007. Disponível em: <<https://www.euractiv.com/section/eu-priorities-2020/news/sarkozy-calls-for-political-eu-less-bent-on-trade-values/823142/>>. Acesso em: 28 nov. 2020

EURACTIV. Spain promotes self as 'bridge' between continents at Mongolia summit. **Euractiv**. 18 jul. 2016. Disponível em: < <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/spain-promotes-self-as-bridge-between-continents-at-mongolia->

summit/>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EURACTIV. Brazil in push to bring EUMercosur deal to conclusion. **Euractiv**. 31 ago. 2017. Disponível em: < <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/brazil-in-push-to-bring-eu-mercosur-deal-to-conclusion/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EURACTIV. France and Ireland threaten to vote against EU-Mercosur deal. **Euractiv**. 23 ago. 2019. Disponível em: < <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/ireland-threatens-to-vote-against-eu-mercosur-deal/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EUROGROUP FOR ANIMALS. Opposition to EU-Mercosur deal is growing. **Eurogroup for Animals**. 2 set. 2019. Disponível em: <<https://www.eurogroupforanimals.org/news/opposition-eu-mercosur-deal-growing>> . Acesso em: 28 nov. 2020.

EXAME (2018a). Paulo Guedes diz que Mercosul não será prioridade. Isso é ruim? **Exame**. 30 out. 2018. Disponível em: < <https://exame.com/mundo/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-sera-uma-prioridade-isso-e-ruim/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

EXAME (2018b). Bolsonaro: “Não demos um não definitivo para acordo entre Mercosul e UE”. **Exame**. 30 nov. 2018. Disponível em: < <https://exame.com/economia/bolsonaro-nao-demos-um-nao-definitivo-para-acordo-entre-mercosul-e-ue/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

FAIRFIELD, T.; CHARMAN A. A Dialogue with the Data: the Bayesian foundations of iterative research in qualitative social science. **Perspectives on Politics**. v. 17, n. 1, pp. 154-167. Mar. 2018.

FAUST, J. Explaining the course of interregional institutionalization: The Political Economy of EU-Mercosur trade relations. Conference Interregionalism in International Politics. University of Freiburg, Germany, v. 31, 2002.

FIESP – a. Acordo com união europeia norteia discussões de reunião do Comtêxtil. FIESP. 21 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/noticias/acordo-com-uniao-europeia-norteia-discussoes-de-reuniao-do-comtextil/>>. Acesso em: 10 set. 2020

FIESP – b. Acordo entre Mercosul e UE prevê prazo de adaptação para indústria brasileira e pode gerar mais de 778 mil empregos em 10 anos, diz CNI. 7 jul. 2019. FIESP. Disponível em: <<https://www.fiesp.com.br/sietex/noticias/acordo-entre-mercosul-e-ue-preve-prazo-de-adaptacao-para-industria-brasileira-e-pode-gerar-mais-de-778-mil-empregos-em-10-anos-diz-cni/>>. Acesso em: 10 set. 2020

FINANCIAL TIMES. France leads EU revolt against Mercosurtrade talks. **Financial**

**Times**. 5 mai. 2016. Disponível em: < <https://www.ft.com/content/d7ac18ec-12a9-11e6-839f-2922947098f0>>. Acesso em: 28 nov. 2020

FRANÇA, Presentation document of the CAP, its historical role and its implementation in the EU and in France. **Ministère de L'Agriculture et de l'Alimentation**. 18 dez. 2017. Disponível em: < <https://agriculture.gouv.fr/presentation-document-cap-its-historical-role-and-its-implementation-eu-and-france>>. Acesso em: 10 set. 2020.

GARCÍA, M. From Idealism to Realism? EU Preferential Trade Agreement Policy. **Journal of Contemporary European Research**, London, v. 9, n. 4, pp. 521-541, 2013.

GAZETA DO POVO. No Chile, Temer promete fechar acordo definitivo entre Mercosul e União Europeia. **Gazeta do Povo**. 11 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/no-chile-temer-promete-fechar-acordo-definitivo-entre-mercosul-e-uniao-europeia-5jqeq77ojfemuqch8jl8dvmyw/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

GHIOTTO, L; ECHAIDE, G. Analysis of the agreement between the European Union and the Mercosur. **EFA-GREENS**. 01 dez. 2019. Disponível em: <<https://extranet.greens-efa.eu/public/media/file/8650/6294>>. Acesso em: 10 set. 2020

GOLDMANN, K. Change and stability in foreign policy: Détente as a problem of stabilization. *World Politics: A Quarterly Journal of International Relations*. Cambridge, v. 34, n. 2, p. 230-266, 1982.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.

HINDUSTAN TIMES. France's Hollande warns Donald Trump against protectionism. 29 jan. 2017. **Hindustan Times**. Disponível em: < <https://www.hindustantimes.com/world-news/france-s-hollande-warns-donald-trump-against-protectionism/story-sGUGKmec1TFHJZJFNgZnYM.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020

HOY. Celebran retorno de Paraguay al Mercosur. **Hoy**. 29 jul. 2014. Disponível em: <<https://www.hoy.com.py/nacionales/celebran-retorno-de-paraguay-al-mercosur>> Acesso em: 28 nov. 2020

HSU, S. Advocacy coalitions and policy change on nuclear power utilization in Taiwan. **The Social Science Journal**, v. 42, n. 2, p. 215-229, 2005.

INNOVASPAIN. Uruguay y España quieren que el acuerdo entre Europa y Mercosur

se firme este año. **Innovaspain**. 28 abr. 2017. Disponível em: < <https://www.innovaspain.com/uruguay-espana-quieren-acuerdo-europa-mercosur-se-cierre-este-ano/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

JENKINS-SMITH, H. C. Democratic politics and policy analysis. Stamford: Brooks/Cole Publishing, 1990.

JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P. A. Evaluating the advocacy coalition framework. **Journal of public policy**. Cambridge, v. 14, n. 2, p. 175-203, 1994.

JENKINS-SMITH, H. C. et al. The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research. In: SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2014a.

JENKINS-SMITH, H. C. et al. Belief system continuity and change in policy advocacy coalitions: Using cultural theory to specify belief systems, coalitions, and sources of change. **Policy Studies Journal**. Washington D.C., v. 42, n. 4, p. 484-508, 2014b.

KLEISTRA, Y.; MAYER, I. Stability and flux in foreign affairs: Modelling policy and organizational change. **Cooperation and Conflict**. Thousand Oaks, v. 36, n. 4, p. 381-414, 2001.

KONOLD, D. Farm interests as bargaining chips: France in the EU-Mercosur free trade negotiations. **Journal of Public Policy**. Cambridge, v. 30, n. 3, p. 321-343, 2010.

LA NACIÓN. España da apoyo político para acuerdo Mercosur-UE. La Nación. 1 nov. 2017. Disponível em: < <https://www.lanacion.com.py/politica/2017/11/01/espana-da-apoyo-politico-para-acuerdo-mercosur-ue/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

LANTIS, J. S. Advocacy Coalitions and Foreign Policy Change: Understanding US Responses to the Syrian Civil War. **Journal of Global Security Studies**. Oxford, p. 1-20, 2020.

LEE, S. Understanding the Yalta Axioms and Riga Axioms through the belief systems of the advocacy coalition framework. **Foreign Policy Analysis**. Oxford, v. 11, n. 3, p. 295-315, 2015.

LITFIN, K. T. Advocacy coalitions along the domestic-foreign frontier: Globalization and Canadian climate change policy. **Policy Studies Journal**. Washington D.C., v. 28, n. 1, p. 236-252, 2000.

LM NEUQUEN. La UE continuará negociando con el Mercosur, pese al pedido de España. **LM Neuquen**. 24 abr. 2012. Disponível em: <

<https://www.lmneuquen.com/la-ue-continuara-negociando-el-mercosur-pese-al-pedido-espana-n145077>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MACRON, E. Emmanuel Macro on Twitter: Our house is burning. Literally. The Amazon rain forest - the lungs which produces 20% of our planet's oxygen - is on fire. It is an international crisis. Members of the G7 Summit, let's discuss this emergency first order in two days! #ActForTheAmazon. **Twitter**. 22 ago. 2019. Disponível em: <<https://twitter.com/emmanuelmacron/status/1164617008962527232?lang=en>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MARIANO, K. L. P.; LUCIANO, B. T. The parliamentarization of EU trade policy: unveiling the European Parliament's involvement in EU-MERCOSUR trade negotiations. **European Politics and Society**. Oxfordshire, v. 20, n. 5, p. 591-608, 2019.

MERCOPRESS. Sarkozy: no support for EU/Mercosur trade deal that cuts farmers' income. **Mercopress**. 16 mai. 2011. Disponível em: <<https://en.mercopress.com/2011/05/16/sarkozy-no-support-for-eu-mercosur-trade-deal-that-cuts-farmers-income>>. Acesso em: 28 nov. 2020

MERCOPRESS. Argentina and Spain agree to re-launch closer political and trade relations. **MercoPress**. 5 abr. 2016. Disponível em: <<https://en.mercopress.com/2016/04/05/argentina-and-spain-agree-to-re-launch-closer-political-and-trade-relations>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MICHEL, C. Charles Michel on Twitter: The EU stands by the EU-Mercosur agreement but a harmonious ratification is hard to imagine as long as the Brazilian government allows for the destruction of the green lungs of Planet Earth. **Twitter**. 24 ago. 2019. Disponível em: <<https://twitter.com/eucopresident/status/1165227034395774976?lang=en>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS DO BRASIL. Brasil e Espanha defendem acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia. **MDIC**. 25 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/renai/61-noticias/2462-brasil-e-espanha-defendem-acordo-de-livre-comercio-entre-mercosul-e-uniao-europeia>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA DO BRASIL. União Europeia e Mercosul definem data da troca de ofertas para acordo de livre comércio. 08 abr. 2016. **Ministério da Economia do Brasil**. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/noticias/mdic/comercio-externo/uniao-europeia-e-mercosul-definem-data-da-troca-de-ofertas-para-acordo-de-livre-comercio>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MINISTÉRIO DE ASSUNTOS EXTERIORES E DE COOPERAÇÃO DA ESPANHA.

Entrevista Del Ministro De Asuntos Exteriores Y De Cooperación, José Manuel García-Margallo Y Marfil, En El Diario Expansión, Con El Título “Tenemos Grandes Esperanzas De Que Se Consiga El Ave En Brasil”. **Discursos y declaraciones del ministro de asuntos exteriores y de cooperación, d. José Manuel García-Margallo y Marfil**. 27 fev. 2014. Disponível em: <[http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Area%20publicaciones/discursos%20del%20ministro%20de%20AAEE\\_2015.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Publicaciones/Documents/Area%20publicaciones/discursos%20del%20ministro%20de%20AAEE_2015.pdf)>. Acesso em: 28 nov. 2020.

MOE, T. M. Political institutions: The neglected side of the story. **Journal of Law, Economics, & Organization**. Oxford, v. 6, p. 213-253, 1990.

MONTEVIDEO. Ministra de Industria y Comercio de España quiere que TLC Mercosur-UE se firme antes de fin de año. **Montevideo**. 14 set. 2018. Disponível em: <<https://www.montevideo.com.uy/Noticias/Ministra-de-Industria-y-Comercio-de-Espana-quiere-que-TLC-Mercosur-UE-se-firme-antes-de-fin-de-ano-uc695298>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

NM NOTICIAS. La Unión Europa no negociará con Mercosur si Paraguay no forma parte de las negociaciones. **NM Noticias**. 23 fev. 2013. Disponível em: <<http://nmnoticias.ca/2013/02/23/la-union-europa-no-negociara-con-mercosur-si-paraguay-no-forma-parte-de-las-negociaciones/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

NOHRSTEDT, D. External shocks and policy change: Three Mile Island and Swedish nuclear energy policy. **Journal of European Public Policy**. Londres, v. 12, n. 6, p. 1041-1059, 2005.

NOTIMÉRICA. UE/ALC.- Arias dice que el "beneficioso" Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica no habría sido posible sin España. **Notimérica**. 21 mai. 2010. Disponível em: <<https://m.notimerica.com/politica/noticia-ue-alc-arias-dice-beneficioso-acuerdo-asociacion-ue-centroamerica-no-habria-sido-posible-espana-20100521171145.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

O TEMPO. Amorim espera sinal positivo da União Europeia para acordo com o Mercosul. **O Tempo**. 23 mar. 2010. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/economia/amorim-espera-sinal-positivo-da-uniao-europeia-para-acordo-com-o-mercosul-1.467117>>. Acesso em: 28 nov. 2020

OSTROM, E. Governing the commons: The evolution of institutions for collective action. **Cambridge University Press**. Cambridge, 1990.

PARLAMENTO DA IRLANDA. EU-Mercosur Trade Agreement: Motion (Private Members). **Houses of the Oireachtas**. 10 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2019-07-10/34/>>. Acesso em: 10 set. 2020

PARLAMENTO DO MERCOSUL. O Parlamento. Parlamento do Mercosul. 01 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/13225/2/parlasur/parlamento.html>>. Acesso em: 10 set. 2020

PARLAMENTO DO URUGUAI. Discursos Presidentes de la República y Presidentes del Consejo Nacional de Gobierno – José Mujica. **Parlamento do Uruguai**. 2010. Disponível em: <<https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/discursos/presidentes-rou/3713>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

POLITICO. Rousseff expresses strong will to complete EU-Mercosur trade deal. **Politico**. 26 de fev. 2014. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/rousseff-expresses-strong-will-to-complete-eu-mercosur-trade-deal/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

POLITICO. EU races against the clock to seal beef-for-cars trade deal. **Politico**. 25 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/mercosur-eu-deal-faces-race-against-the-clock/>>. Acesso em: 28 nov. 2020

POLITICO (2019a). European agriculture needs more protection, says Macron. **Politico**. 23 fev. 2019. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/european-agriculture-needs-more-protectionism-says-macron-salon-de-lagriculture/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

POLITICO (2019b). Macron, 3 other leaders warn Mercosur deal could ‘destabilize’ farm sector. **Politico**. 19 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.politico.eu/article/macron-and-3-others-warn-mercosur-deal-could-destabilize-farm-sector/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PRESIDÊNCIA DO PARAGUAI. Discurso del Presidente de la República del Paraguay, Don Horacio Cartes, en la plenaria de la Cumbre de Jefes de Estados del MERCOSUR y Estados Asociados. **Presidência do Paraguai**. 12 fev. 2017. Disponível em: <<https://www.mre.gov.py/index.php/noticias/discurso-del-presidente-de-la-republica-del-paraguay-don-horacio-cartes-en-la-plenaria-de-la-cumbre-de-jefes-de-estados-del-merc>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PRESIDÊNCIA DO URUGUAI. Uruguay procura acuerdos comerciales con Reino Unido y China. Presidência do Uruguai. 20 set. 2016. Disponível em: <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/vazquez-prensa-nueva-york>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PRESIDÊNCIA DO URUGUAI. Paraguay será un aliado de Uruguay en las negociaciones del Mercosur com China y la Unión Europea. **Presidência do Uruguai**. 2 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/visita-presidente-electo-paraguay-vazquez>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

PRESIDÊNCIA DO URUGUAI. Vázquez subrayó importancia para el Mercosur del acuerdo alcanzado con la Unión Europea. **Presidência do Uruguai**. 17 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/vazquez-mercosur-plenaria-54-sesion-cumbre-acuerdo-mercosur-union-europea>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

QUERCI, I. EU and MERCOSUR vis a vis the Trade Agreement. Remarks from an institutional perspective. **Oasis**, n. 26, pp 63-80, dez. 2017.

REUTERS. Mercosur es bloque atrasado: futuro canciller Uruguay. **Reuters**. 10 fev. 2010. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/instant-article/idLTASIE61B0WT20100212>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

REUTERS. France's Hollande criticizes protectionism as 'worst response'. **Reuters**. 21 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-chile-france-hollande-idUSKBN1550SR>>. Acesso em: 28 nov. 2020

REUTERS (2019a). Irish PM defends EU-Mercosur trade deal from beef backlash. **Reuters**. 12 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-eu-mercosur-ireland/irish-pm-defends-eu-mercosur-trade-deal-from-beef-backlash-idUSKCN1U71V7>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

REUTERS (2019b). Britain joins Germany in criticizing Macron's Mercosur threat. **Reuters**. 24 ago. 2019. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-g7-summit-mercosur-idUSKCN1VE0ON>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

RFI. Hollande culmina su visita a Brasil con la firma de convenios de tecnología y defensa. **RFI**. 13 dez. 2013. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/es/americas/20131213-hollande-culmina-su-visita-brasil-con-la-firma-de-convenios-de-tecnologia-y-defensa>>. Acesso em: 28 nov. 2020

ROZEMBERG, R.; GAYÁ, R.. Mercosur en tiempos de cambio: implicaciones para la negociación con la Unión Europea. **Fundación Carolina**. Madrid, v. 2, n. 9, p. 1-22, 2019.

RUIZ, J. B. La Unión Europea y América Latina. Uma evolución de la integración inter-regional. Pespectivas después del ALCA. In: Jaramillo, G. **Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo**. Flacso. P. 181-196.

RÜLAND, J. Balancers, Multilateral Utilities or Regional Identity Builders? International Relations and the Study of Interregionalism. **Journal of European Public Policy**. Londres, v. 17, n.8, pp. 1271-1283, 2010.

SABATIER, P. A. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An

advocacy coalition framework. **Knowledge**, Amsterdã, v. 8, n. 4, p. 649-692, 1987.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. **Policy sciences**, Nova Iorque, v. 21, n. 2-3, p. 129-168, 1988.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. **The advocacy coalition framework. Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SCHELHASE, M. **Globalization, regionalization and business: Conflict, convergence and influence**. Londres: Palgrave Macmillan, 2008.

SARKER, N. I. et al. Determination of interdisciplinary relationship among political science, social sciences and public administration: Perspective of theory and practice. **Discovery**. Tamilnadu. v. 54, n. 273, p. 353-359, 2018.

SCHLAGER, E. Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. **Policy sciences**, Nova Iorque, v. 28, n. 3, p. 243-270, 1995.

SEABRA, M. J. For and against na EU-Mercosur FTA: the interests in the EU. In: Chaire Mercosur. **Trade Liberalisation in na EC-Mercosur Free Trade Agreement. Experts Workshop Briefing Notes**. Chaire Mercosur. p. 29-30.

SIMMONS B.A., HOPKINS D.J. The constraining power of international treaties: Theory and methods. **American Political Science Review**, v. 99, n. 4, pp. 623-631, nov. 2005.

TÉLAM. El lugar de Uruguay es el Mercosur. **Télam**. 11 jul. 2013. Disponível em: <<https://www.telam.com.ar/notas/201307/24504-jose-mujica-el-lugar-de-uruguay-es-el-mercosur.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

TIMINI, J.; VIANI, F. The EU-MERCOSUR free trade agreement: main features and economic impact. Economic bulletin. **Banco de España**, Madrid, n. 1, 2020.

TUDO EL CAMPO. El acuerdo entre la UE y el Mercosur "tiene que concretarse en 2014". **Todo el Campo**. 23 nov. 2013. Disponível em: <

THE BRUSSELS TIMES. Michel: "The Agricultural strand of the EU-Mercosur agreement is unacceptable as it stands". **The Brussels Times**. 30 jan. 2018. Disponível em: < <https://www.brusselstimes.com/news/eu-affairs/46163/michel-the-agricultural-strand-of-eu-mercosur-agreement-is-unacceptable-as-it-stands/>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

THE GUARDIAN. Doubts rise over TTIP as France threatens to block EU-US deal. **The Guardian**. 3 mai. 2016. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/business/2016/may/03/doubts-rise-over-ttip-as-france-threatens-to-block-eu-us-deal>>. Acesso em: 28 nov. 2020

THIES, C. A pragmatic guide to qualitative historical analysis in the study of international relations. **International Studies Perspectives**. Malden, v. 3, pp. 351-372, 2002.

TOMAZINI, R. C. **As relações econômicas entre a União Europeia e o Mercosul e a tentativa de institucionalização de um Acordo de Livre Comercio, 1991 a 2005**. Brasília: Universidade de Brasília, 2009.

TOMAZINI, R. As negociações para o estabelecimento de um acordo de associação entre a União Europeia e o Mercosul e as percepções do empresariado. **Século XXI**, Santa Maria, v. 2, n. 1, p. 73-88, 2011.

TRAKMAN, L.E. The proliferation of free trade agreements: bane or beauty. **Journal of World Trade**, v. 42, n. 2, p. 367-388, 2008.

ÚLTIMA HORA. Objetivo de España es que UE se asocie con mayor número de países latino-americanos. **Última Hora**. 27 mar. 2010. Disponível em: < <https://www.ultimahora.com/objetivo-espana-es-que-ue-se-asocie-mayor-numero-paises-latinoamericanos-n308279.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ÚLTIMA HORA (2012a). España plantea a la UE negociar con Mercosur sin que participe Argentina. **Última Hora**. 24 abr. 2012. Disponível em: < <https://www.ultimahora.com/espana-plantea-la-ue-negociar-mercosur-que-participe-argentina-n522521.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ÚLTIMA HORA (2012b). Mercosur, embretado por la Unión Europea, negocia retorno de Paraguay. **Última hora**. 13 out. 2012. Disponível em: < <https://www.ultimahora.com/mercosur-embretado-la-union-europea-negocia-retorno-paraguay-n568619.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ÚLTIMA HORA. Avance entre la UE y Mercosur depende de nuevo de Argentina. **Última Hora**. 28 nov. 2015. Disponível em: < <https://www.ultimahora.com/avance-la-ue-y-mercosur-depende-nuevo-argentina-n948786.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

ÚLTIMA HORA. Paraguay subraya que agricultura sigue dificultando acuerdo Mercosur-UE. **Última Hora**. 14 dez. 2018. Disponível em: <<https://www.ultimahora.com/paraguay-subraya-que-agricultura-sigue-dificultando-acuerdo-mercosur-ue-n2785498.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

UOL. Lula: acordo Mercosul-UE tem de ir além de tarifas. **Universo Online**. 29 jun. 2010. Disponível em: <<https://atarde.uol.com.br/economia/noticias/1342072-lula:-acordo-mercosul-ue-tem-de-ir-alem-de-tarifas>>. Acesso em: 28 nov. 2020

UOL. Mercosul e União Europeia podem fechar acordo comercial em 2012. **Universo Online**. 28 abr. 2011. Disponível em: <<https://noticias.band.uol.com.br/noticias/100000426005/mercosul-e-uniao-europeia-podem-fechar-acordo-comercial-em-2012.html>>. Acesso em: 28 nov. 2020.

VAN EVERA, S. **Guide to methods for students of political science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997.

VANGRASSTEK, C. **The history and future of the World Trade Organization**. Geneva: World Trade Organization, 2013.

VASCONCELOS, A. Portugal. In: HILL, C. **The actors in Europe's foreign policy**. Nova Iorque, Routledge, 1997. p. 268-287

VICENTE, V. M. B. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. **Revista de Políticas Públicas**. São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015.

VICENTE, V. M. B., CALMON, P. C. D. P., ARAÚJO, S. M. V. G. D. Analisando mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal à luz do modelo das coalizões de defesa. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 24, n. 80, p. 135-156. 2017.

WEIBLE, C. M., INGOLD, K. Why advocacy coalitions matter and practical insights about them. **Policy & Politics**, Bristol, v. 46, n. 2, pp. 325-343, 2018.

WEIBLE, C. M. et al. Sharpening advocacy coalitions. **Policy studies journal**, Washington D.C., v. 0, n. 0, 2019.

WHITE, M.D., MARSH, E.E. Content analysis: a flexible methodology. **Library Trends**. Baltimore, v. 55, n. 1, pp. 22-45, 2006.

WTO. History of the multilateral trading system. Disponível em: <[https://www.wto.org/english/thewto\\_e/history\\_e/history\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/history_e/history_e.htm)>. World Trade Organization. Acesso em: 15 jan. 2020

WWF. WWF calls EU and Mercosur Ministers to Green Trade. WWF. 22 jul. 2002. Disponível em: < <https://www.wwf.eu/?2729/WWF-calls-EU-and-Mercosur-Ministers-to-Green->>. Acesso em: 10 set. 2020

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. 290 p.

YOUNG, A. R. European trade policy in interesting times. **Journal of European Integration**, Abingdon, v. 39, n. 7, p. 909-923, 2017.