

JAN 2026

# INSIGHTS

## Uma leitura política do Acordo UE-Mercosul

ELABORADO POR  
**Eduardo Moyano Estrada**

TRADUZIDO POR  
**Filipe Prado Macedo da Silva**





## Uma leitura política do Acordo UE-Mercosul<sup>1</sup>

Eduardo Moyano Estrada\*

Desde o começo das negociações, há 25 anos, o [Acordo de Associação entre a União Europeia \(UE\) e o Mercosul](#) tem sido, e continua a ser, um projeto louvável de cooperação transatlântica, cujo objetivo é criar uma ampla área de livre comércio (que pode representar quase 20% do PIB mundial) e desenvolver programas comuns de natureza não econômica, mas também política e social.

No entanto, como reflete o longo período de negociação, o processo não foi simples. Ao longo do tempo, o Acordo atravessou fases em que esteve prestes a ser aprovado e outras em que parecia ter sido abandonado, variando conforme as conjunturas políticas em ambos os blocos regionais.

O objetivo deste artigo é oferecer uma leitura política do referido Acordo, uma vez que a análise econômica de seus possíveis impactos já foi amplamente explorada por outros autores ([Tomás García Azcárate](#), [Fernando Miranda](#), [Ignacio Atance](#), [Francesc Reguant](#), [Julián Briz](#), entre outros), além dos próprios relatórios da [Comissão Europeia](#).

### Um acordo complexo

A dificuldade associada a esse tipo de acordo – ambicioso em seus objetivos – reside em sua elevada complexidade, tanto política quanto econômica. Por um lado, são acordos de amplo alcance, que afetam uma vasta e diversificada gama de bens e serviços (não apenas agrícolas), muitos deles complementares, mas também outros que são concorrentes. Além do mais, incluem temas de cooperação política e cultural – relacionados a direitos humanos, migração, saúde, mudanças climáticas e bem-estar social – sobre os quais os governos nem sempre fecham consenso, em razão de sua evidente dimensão ideológica.

Por outro lado, a complexidade se intensifica quando há diferenças significativas no nível de desenvolvimento econômico entre os países ou blocos envolvidos, sobretudo quando uma economia é mais diversificada e a outra mais especializada. Nesses contextos, as reduções tarifárias implícitas nesses acordos podem gerar assimetrias na distribuição dos benefícios potenciais, alimentando uma narrativa de vitimização – com forte e eficaz carga emocional – entre os setores potencialmente afetados. Logo, tal narrativa costuma ser sintetizada no slogan “trocar vacas por carros” e instrumentalizada como uma espécie de “moeda de troca” no debate público.

Além disso, a dificuldade é ainda maior quando os acordos não são bilaterais (entre países), mas multilaterais (entre áreas regionais). Nesses casos, sua viabilidade depende da existência de níveis relativamente semelhantes de integração política e econômica entre as partes, de modo a possibilitar um diálogo efetivo entre suas instituições representativas e viabilizar um verdadeiro acordo de cooperação inter-regional. Caso contrário, o resultado tende a ser uma fragmentação do processo em múltiplos acordos bilaterais, nos quais, sob o pretexto do multilateralismo, cada país negocia isoladamente para defender seus próprios interesses, relegando o interesse geral do acordo a um segundo plano.

No caso do acordo multilateral UE–Mercosul, sua elevada ambição, tanto política quanto comercial, sua complexidade (afetando quase uma centena de bens e serviços) e o nível desigual de integração interna em cada bloco – significativamente mais avançado no caso



da UE, em razão de sua trajetória mais longa como espaço politicamente integrado – ajudam a explicar as vicissitudes enfrentadas pelo processo de negociação e o inegável atraso em sua concretização.

Do lado europeu, a complexa estrutura de governança da UE tende a retardar os processos internos de tomada de decisão, uma vez que exige a participação obrigatória de múltiplas instituições europeias – Comissão, Parlamento, Conselho e, quando pertinente, o Tribunal de Justiça da UE – o que tem contribuído para a postergação da conclusão do Acordo.

A esse quadro soma-se a instabilidade política crônica de alguns países do Mercosul, que também dificulta a previsibilidade e a continuidade do processo de negociação.

### Um acordo controverso

Agora que o Acordo foi assinado na capital paraguaia, Assunção (no sábado, 17 de janeiro), a controvérsia manteve-se intensa, com diversas reações nos círculos de opinião da UE quanto à sua conveniência e oportunidade.

Alguns observadores encaram o Acordo de forma positiva, não apenas pelos benefícios econômicos que acreditam que ele poderá gerar para os países signatários (benefícios que superariam eventuais desvantagens), mas também pelo potencial fortalecimento dos laços culturais entre os dois lados do Atlântico. Além disso, destacam o significado do Acordo como uma demonstração do compromisso da UE com o multilateralismo em um contexto global marcado pelo avanço do protecionismo e por uma tendência a um sistema cada vez mais regido pela lógica da força e pelo interesse nacional.

Outros, por sua vez, opõem-se abertamente ao Acordo, argumentando que a entrada de produtos latino-americanos isentos de tarifas, cujos custos de produção são inferiores aos europeus e cujos padrões ambientais seriam menos rigorosos do que os exigidos pela UE, poderia causar prejuízos significativos a determinados setores sensíveis. Essa posição é particularmente defendida por segmentos do setor agrícola, sobretudo por produtores com propriedades e sistemas produtivos mais vulneráveis à concorrência do Mercosul (como a pecuária), que têm liderado mobilizações e protestos.

Por trás do compreensível temor em relação ao futuro dos agricultores que rejeitam o Acordo, encontra-se um discurso corporativista, receoso da abertura dos mercados e da globalização econômica, e facilmente associável a narrativas populistas de várias matizes políticas (na verdade, os protestos mais recentes envolvendo tratores parecem ter sido organizados por grupos situados fora das principais organizações agrícolas).

Mas, outros segmentos veem o Acordo como uma oportunidade. Alguns agricultores, por exemplo, consideram que pode ampliar o acesso a mercados para determinados produtos agrícolas (como azeite e vinho, sobretudo aqueles com denominação de origem protegida e forte vínculo territorial). Paralelamente, o setor industrial em geral, incluindo a indústria alimentícia, também tende a avaliar o Acordo de forma positiva, entendendo-o como uma via de entrada em um amplo mercado consumidor, no qual podem expandir a oferta de produtos manufaturados, além de serviços diversos, como os financeiros, jurídicos e de consultoria.

As divergências em torno do Acordo deslocaram-se para a esfera política da UE, o que se reflete no fato de ele ter sido aprovado por maioria qualificada, e não por unanimidade, no [Comitê de Representantes Permanentes dos Estados-Membros](#) (COREPER), em 9 de janeiro.



É verdade que, graças a um artifício jurídico já utilizado em outras ocasiões, que consistiu em separar o pilar comercial do conjunto do Acordo UE–Mercosul, a aprovação desse pilar não exigiu unanimidade. Como as questões comerciais são de competência da Comissão Europeia, foi suficiente a obtenção de uma maioria qualificada.

Ainda assim, a rejeição por parte da França, Áustria, Hungria, Irlanda e Polônia, bem como a abstenção da Bélgica, refletem a divisão existente dentro da UE em relação a este Acordo.

O firme apoio da Espanha e o voto decisivo da Itália garantiram a aprovação do pilar comercial, com ambos os governos reforçando as cláusulas de salvaguarda e assegurando melhorias relevantes para os agricultores, especialmente, no que diz respeito aos auxílios previstos no âmbito da futura Política Agrícola Comum (PAC), cuja negociação coincidiu com a do Acordo com o Mercosul.

Na prática, o que foi assinado em 17 de janeiro, em Assunção, é o pilar comercial do Acordo, que ainda depende da aprovação do Parlamento Europeu para entrar em vigor.

Se passar por este filtro, como se prevê e salvo imprevistos, o pilar comercial com o Mercosul poderá ser implementado imediatamente. No entanto, sua vigência será provisória, uma vez que a plena entrada em vigor do Acordo depende da aprovação integral dos dois pilares, o político e o comercial, o que exigirá a ratificação por cada Estado-Membro da UE.

Em todo caso, e além de admitir sua inegável complexidade tanto em conteúdo quanto em procedimento, o Acordo UE-Mercosul se baseia em duas convicções e várias certezas, mas também levanta algumas dúvidas.

### Duas convicções e várias certezas

A necessidade deste Acordo decorre da convicção, que partilha, de que, em uma economia de mercado, o comércio constitui a base da riqueza de uma nação e deve ser promovido em todos os setores econômicos. Logo, mercados abertos de bens e serviços funcionam como motores do desenvolvimento econômico e devem ser estimulados por meio de acordos que reduzam tarifas e permitam o livre fluxo de comércio entre os países.

O Acordo também tem sido elogiado por seu potencial de impulsionar a integração regional entre os países do Cone Sul da América Latina. Para aqueles que compartilham dessa perspectiva, esse impulso torna-se ainda mais relevante no contexto contemporâneo, diante da evidente estagnação do projeto de integração do Mercosul, que estabeleceu um arcabouço institucional limitado e, com exceção da Bolívia, não conseguiu despertar maior interesse entre outros países da região.

O acordo com a UE é visto, assim, como uma oportunidade para revitalizar esse projeto de integração regional, embora isso seja mais um desejo do que uma certeza, e não coincida com outras visões menos otimistas sobre o futuro do Mercosul, como discutirei mais adiante.

Em relação à questão econômica, é certo que, desde a sua criação no final da década de 1950, a vocação da UE sempre foi a de abrir as suas fronteiras ao comércio mundial, permitindo a entrada de produtos de outros países e a saída de produtos europeus para o mercado externo.

Outra certeza é que, em seus mais de 60 anos de história, a UE assinou mais de 40 acordos de cooperação com países e regiões muito diversas (Canadá, Marrocos, Singapura, México, Chile, Indonésia, Índia...), que tiveram importantes efeitos positivos nas trocas comerciais.



Além disso, todos reconhecem a importância real e inegável de criar um espaço comercial comum para mais de 740 milhões de consumidores entre países com raízes históricas compartilhadas e áreas econômicas complementares, o que se reflete nos estreitos laços culturais e comerciais entre as duas regiões. Vale lembrar que a UE exporta € 55 bilhões em bens e outros € 29 bilhões em serviços anualmente para os quatro países do Mercosul, o que representa quase 17% do comércio total do Mercosul.

Deste modo, convém salientar que o Acordo UE-Mercosul está em consonância com o compromisso da UE com o livre comércio, ao qual se deve acrescentar a certeza de fortes intercâmbios econômicos e os intensos laços de afinidade existentes entre muitos países de ambos os lados do Atlântico.

### Algumas dúvidas

Mesmo diante das convicções e certezas mencionadas acima, a realidade é que, três décadas após o início do processo de negociação, o apoio ao Acordo UE-Mercosul está longe de ser unânime, como demonstra a já referida rejeição por parte de cinco Estados-Membros.

Com exceção do Brasil, que liderou o processo de negociação até seus momentos finais, o Acordo despertou pouco entusiasmo entre os governos dos países latino-americanos, que passaram a concentrar-se mais em como lidar individualmente com as políticas agressivas e divisivas do presidente Trump do que em promover a integração regional.

Diante desse cenário, alguns analistas avaliam que o Acordo UE-Mercosul chega tarde e em um momento particularmente complexo, sujeito a significativas pressões internas e externas. Isso levanta dúvidas quanto à sua viabilidade e ao impacto prático que poderá produzir nos países signatários.

Internamente, a UE de hoje é muito diferente do que era no início do século XXI, quando as negociações começaram. A maioria pró-europeia que impulsionou os principais projetos e a liderança que os orientou desapareceram; em vez disso, existe uma profunda divisão dentro da UE. Isso dificulta a obtenção de acordos entre os Estados-membros e, mesmo quando acordos são alcançados, como no caso do Acordo UE-Mercosul, eles são recebidos com a rejeição de países importantes, como a França (embora o fato de a unanimidade não ser exigida tenha permitido ao governo francês evitar o envolvimento em uma questão social altamente sensível na preparação para as próximas eleições presidenciais).

Tudo isso implica reconhecer que a busca por tal tipo de acordo, no contexto atual, acarreta um elevado custo político, na medida em que tensiona a vida política interna da UE e alimenta o populismo de diferentes matizes, enraizado na retórica antiglobalização e no recrudescimento do nacionalismo, fenômenos fortemente associados ao *trumpismo*. Reconhecer esse fato não significa interromper os projetos da UE, mas sim admitir a necessidade de conduzi-los com máxima cautela.

Além disso, a UE contemporânea está mais concentrada na ameaça proveniente do Leste (associada à Rússia de Putin), e mais preocupada com questões de defesa, especialmente após o distanciamento dos EUA de seu papel histórico como parceiro central da Otan. Isso ajuda a explicar o menor interesse dos países da fronteira oriental da UE em um acordo que tende a ser mais relevante para os países da fronteira ocidental. Com exceção da Espanha e de Portugal, por razões históricas, e em certa medida da Itália, os demais Estados-Membros não têm investido grande capital político em um acordo que percebem como periférico aos seus interesses estratégicos.



Do lado do Mercosul, a cooperação regional encontra-se enfraquecida e praticamente estagnada, limitada a quatro países (Argentina, Uruguai, Paraguai e Brasil), que pouco avançaram na construção da estrutura institucional necessária para tornar o projeto de integração uma realidade e torná-lo atraente para outros países da região (o desinteresse do Chile e da Colômbia, que não vão além do *status* de países associados, é emblemático, sobretudo em razão da relevância desses países no contexto regional).

Assim, alguns analistas, contrariamente às posições mais otimistas, sugerem se não seria mais conveniente estabelecer acordos bilaterais entre a UE e cada um dos países do Cone Sul.

Em termos de contexto internacional, o Acordo surge num momento em que a influência da China na América Latina é inegável e em que o imperialismo estadunidense volta a impor a sua presença no continente latino-americano.

É por isso que alguns analistas duvidam que um acordo regional como o UE-Mercosul possa contrariar tal presença. Talvez pudesse há 30 anos, mas acreditam que dificilmente conseguirá fazê-lo agora, com os países divididos por profundas diferenças ideológicas (basta pensar nas diferenças entre o governo brasileiro de Lula e o governo argentino de Milei), e sob as pressões rígidas de Trump e as pressões indiretas de Xi Jinping.

Em todo caso, considerando que a UE esteve empenhada por 25 anos no esforço hercúleo de viabilizar o Acordo, sua aprovação constitui uma boa notícia, uma vez que o fracasso teria transmitido uma mensagem negativa sobre o papel da UE no cenário internacional.

### Considerações finais

Não há dúvida de que a UE precisa diversificar suas relações internacionais e ampliar sua abertura a outros espaços regionais, especialmente em um contexto global no qual muitos países tendem a se retrair em torno das fronteiras nacionais e a relativizar as regras multilaterais de comércio e cooperação.

No entanto, a UE não deve esquecer que o seu próprio espaço geopolítico, com quase 500 milhões de habitantes e um sistema de valores baseado na democracia, no respeito aos direitos humanos e no bem-estar de seus cidadãos, é suficientemente amplo e relevante para sustentar políticas estratégicas de autonomia. Essas políticas devem conciliar a cooperação com outras regiões e a preservação de seu modelo político, econômico e social.

O pilar comercial do Acordo com o Mercosul, que ainda requer a aprovação do Parlamento Europeu, cumpre um propósito relevante, em consonância com o compromisso da UE com o livre comércio. O pilar de cooperação política é igualmente valioso, pois está alinhado com o histórico compromisso europeu de contribuir para o fortalecimento de espaços de liberdade e democracia em outras regiões do mundo.

A assinatura do Acordo representa, portanto, uma mensagem ao mundo de que a UE segue comprometida com a cooperação entre países e áreas regionais, ainda que isso envolva riscos. Por essa razão, e para minimizar os prejuízos que tal tipo de acordo sempre acarreta para certos setores da população (neste caso, os agricultores, embora não exclusivamente), sua implementação deve ser acompanhada das devidas precauções.

Nesse sentido, destacam-se as cláusulas de salvaguarda incluídas no texto final para mitigar eventuais quedas de preços de certos produtos, consideradas as mais abrangentes já adotadas pela UE. Da mesma forma, a exigência do cumprimento obrigatório das normas



de saúde e segurança alimentar para produtos provenientes do Mercosul, assim como da legislação trabalhista, constitui uma garantia fundamental para preservar condições de concorrência equitativas entre os produtores das duas regiões.

O fato de o Acordo se tornar uma boa oportunidade para avançar nas relações entre a UE e os países do Mercosul, e não uma fonte de discordia que prejudique a já frágil coesão interna da Europa, depende da conciliação entre, por um lado, a abertura comercial e, por outro, a autonomia estratégica, as exigências ambientais e a segurança e saúde alimentar.

---

<sup>1</sup>Este artigo foi originalmente publicado, em espanhol, na *Plataforma Tierra*. Tradução de Filipe Prado Macedo da Silva (Líder do “[Conexão Bruxelas | Grupo de Estudo sobre Europa e União Europeia](#)”).

\*Sociólogo e Doutor em Agronomia. Professor de Investigação (Catedrático) Aposentado do Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Espanha).