

O ACORDO DE PARCERIA MERCOSUL – UNIÃO EUROPEIA: UMA VISÃO GEOECONÔMICA

Alex Meger de Amorim¹

Resumo: Este artigo analisa a relevância geoeconômica do Acordo de Parceria Mercosul–União Europeia no contexto de fragmentação econômica internacional. O artigo sustenta dois argumentos centrais. Primeiro, a conclusão do Acordo articula objetivos tradicionais de liberalização comercial com objetivos geoestratégicos. Segundo, parte das alterações incorporadas ao texto final do Acordo revela compromissos compatíveis com uma leitura geoeconômica. Adota-se uma abordagem qualitativa, interpretativa e documental, baseada em uma adaptação do quadro analítico de Adriaensen e Postnikov. A pesquisa examina trinta e quatro documentos oficiais e discursos, além de analisar as principais alterações introduzidas entre os entendimentos alcançados em 2019 e 2024. A análise indica que a fragmentação econômica internacional reconfigurou a relevância geoeconômica atribuída ao Acordo. Em primeiro lugar, evidenciou-se elevação do valor estratégico atribuído à conclusão das negociações, embora as justificativas mobilizadas por Mercosul e União Europeia tenham sido distintas. A análise das alterações incorporadas ao texto final do Acordo, em conjunto com o confronto das distintas justificativas, revelou a existência de compromissos compatíveis com uma leitura geoeconômica. A contribuição científica do artigo consiste na operacionalização metodológica da dimensão geoeconômica dos acordos comerciais e em sua aplicação ao caso do Acordo de Parceria Mercosul – União Europeia.

Palavras-chave: geoeconomia; acordos comerciais; Mercosul; União Europeia; fragmentação econômica internacional.

Abstract: This article analyses the geoeconomic relevance of the Mercosur–European Union Partnership Agreement in the context of international economic fragmentation. It supports two central arguments. First, the conclusion of the Agreement combines traditional trade liberalisation objectives with geostrategic objectives. Second, certain changes incorporated into the final text of the Agreement reveal commitments that are consistent with a geoeconomic interpretation. The

¹ Mestrando em Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Analista de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços do Brasil.

study adopts a qualitative, interpretative and document-based approach, drawing on an adaptation of Adriaensen and Postnikov's analytical framework. It examines thirty-four official documents and speeches, as well as the main changes introduced between the understandings reached in 2019 and 2024. The analysis indicates that international economic fragmentation reshaped the geoeconomic relevance attributed to the Agreement. First, the strategic value attached to the conclusion of the negotiations increased, although Mercosur and the European Union mobilised different justifications. The analysis of the changes incorporated into the final text of the Agreement, together with a comparison of the different justifications advanced by the parties, revealed the existence of commitments consistent with a geoeconomic interpretation. The article's scientific contribution lies in the methodological operationalisation of the geoeconomic dimension of trade agreements and its application to the Mercosur–European Union Partnership Agreement.

Keywords: geoeconomics; trade agreements; Mercosur; European Union; international economic fragmentation.

1. Introdução

Após mais de 25 anos de negociação, o Acordo de Parceria Mercosul – União Europeia (Acordo Mercosul – UE) foi assinado e entrou em vigência provisória em 1º de maio de 2026. O Acordo integra e impacta “718 milhões de pessoas e um produto interno bruto de aproximadamente US\$ 22 trilhões de dólares”², constituindo o compromisso comercial mais abrangente já negociado pelo Mercosul. Além das desgravações tarifárias, o acordo contempla compromissos profundos em áreas como serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual e comércio e desenvolvimento sustentável.

A conclusão do acordo ocorre em um contexto de fragmentação econômica internacional. A pandemia do covid-19 expôs as fragilidades nas cadeias de valor integradas, os conflitos armados na Ucrânia e o Oriente Médio reforçaram as preocupações com autonomia e segurança econômica, e a intensificação da competição entre Estados Unidos

² BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Factsheet - Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2026. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/politica-externa-comercial-e-economica/agenda-de-negociacoes-externas/factsheet-acordo-de-parceria-mercosul-uniao-europeia>>. Acesso em: 28 jun. 2026.

da América e China aumentou a politização das interdependências comerciais. Neste ambiente, o comércio internacional passa a ser interpretado para além dos seus efeitos de eficiência econômica, mas como uma ferramenta de poder, de vulnerabilidade e de segurança econômica e competição estratégica.

Essa reinterpretação da finalidade das políticas comerciais também se aplica aos acordos comerciais. A literatura econômica tradicional estuda os efeitos dos acordos sob a ótica da eficiência econômica, correlacionando seus efeitos sobre diferentes variáveis, como emprego, ganhos de bem-estar e meio ambiente. Uma segunda vertente da literatura, situada na interseção entre Economia Política Internacional, Relações Internacionais e Direito do Comércio Internacional, desloca a análise dos resultados estritamente econômicos para as motivações e efeitos político-estratégicos dos acordos. Observa-se uma distância interpretativa entre as duas vertentes e, em particular, a sua aplicação aos acordos comerciais. A interpretação sobre as motivações e os efeitos do Acordo Mercosul – União Europeia também permanece limitada, o que é esperado, diante da sua recente assinatura.

Explorando essa lacuna, este artigo propõe identificar: como a fragmentação econômica internacional reconfigurou a relevância geoeconômica atribuída ao Acordo Mercosul - União Europeia? Para os fins desta análise, definir-se-á relevância geoeconômica como a importância estratégica atribuída ao acordo como instrumento para a consecução de objetivos geoestratégicos. A relevância geoeconômica está presente, portanto, quando são identificados elementos capazes de produzir efeitos ou assumir funções que ultrapassam os econômico-comerciais. Para sua aferição, as manifestações oficiais e os discursos serão considerados como expressão da posição institucional das partes.

Objetiva-se identificar como as disposições do texto final e suas respectivas justificativas constantes em documentos oficiais e discursos são compatíveis com leituras geoeconômicas, como segurança econômica, redução de vulnerabilidades e projeção internacional de valores. Para isso, a análise contemplará o período entre a primeira conclusão política do acordo em 2019 e a sua posterior assinatura e entrada provisória em vigência em 2026. A identificação e a comparação dos elementos que foram alterados na negociação nestes dois momentos fornece *insights* sobre a crescente incorporação de objetivos geoeconômicos ao acordo.

O artigo desenvolve dois argumentos centrais. Primeiro, a conclusão do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia articula objetivos tradicionais de liberalização comercial com objetivos

geoestratégicos associados à diversificação de vínculos econômicos, à redução de vulnerabilidades e à segurança econômica, como resposta ao contexto de fragmentação econômica internacional. Segundo, as alterações incorporadas ao texto final do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia revelam compromissos compatíveis com uma leitura geoeconômica, na medida em que mobilizam instrumentos econômicos para a consecução de objetivos geoestratégicos.

A contribuição científica do artigo é dupla, analítica e metodológica. No nível analítico, o artigo desloca a análise do Acordo da avaliação de impactos econômico comerciais para utilizar uma leitura combinada com relações internacionais, mobilizando conceitos geoeconômicos para sua interpretação. No nível metodológico, propõe-se a operacionalização da dimensão geoeconômica dos acordos comerciais a partir da combinação entre a definição de geoeconomia de Scholvin e Wigell³ e o quadro analítico de Adriaensen e Postnikov⁴, segundo o qual os motivos geoeconômicos podem ser identificados através da avaliação da seleção do parceiro, na dinâmica de poder no processo negociador e nas externalidades produzidas pelo desenho do acordo.

O objetivo central do artigo é, portanto, analisar a relevância geoeconômica do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia em um contexto de fragmentação econômica internacional. Seus objetivos específicos são: i) delimitar a relação entre comércio internacional e geoeconomia; ii) identificar as justificativas geoeconômicas mobilizadas para a conclusão do Acordo; e iii) analisar quais alterações incorporadas ao texto final do acordo são compatíveis com uma leitura geoeconômica.

As seções subsequentes organizam-se da seguinte forma. A seção 2 define geoeconomia e apresenta o contexto da fragmentação internacional. A seção 3 examina como a literatura recente interpreta os acordos comerciais sob a perspectiva geoeconômica. A seção 4 apresenta a seção metodológica e a seção 5 apresenta os resultados da aplicação do quadro analítico ao Acordo Mercosul – UE. Por fim, a conclusão sintetiza os resultados e indica os limites da pesquisa.

³ WIGELL, Mikael; SCHOLVIN, Sören; AALTOLA, Mika (org.). *Geo-economics and power politics in the 21st century: the revival of economic statecraft*. Londres; Nova York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2019. p. 137.

⁴ ADRIAENSEN, Johan; POSTNIKOV, Evgeny. Geo-economic Motives and the Negotiation of Free Trade Agreements: Introduction. In: ADRIAENSEN, Johan; POSTNIKOV, Evgeny (org.). *A Geo-Economic Turn in Trade Policy? EU Trade Agreements in the Asia-Pacific*. Cham: Springer International Publishing, 2022.

2. Geoeconomia e fragmentação econômica internacional

A geoeconomia constitui um campo de estudo situado na interseção entre a economia internacional, a geopolítica e a estratégia⁵. Trata-se de uma abordagem que pode ser mobilizada por diferentes áreas, como as relações internacionais, o comércio internacional, a economia política internacional e o direito internacional.

Adota-se nesse artigo a formulação de Scholvin e Wigell, segundo a qual a geoeconomia conceitua-se como a aplicação de meios econômicos de poder por Estados para realizar objetivos geoestratégicos⁶. Essa definição pressupõe que instrumentos econômicos podem ser aplicados simultaneamente com objetivos econômicos e de projeção de poder. Como os autores não definem diretamente os objetivos geoestratégicos, entende-se, para os fins deste artigo, que eles correspondem à preservação ou à alteração da posição relativa de um ator por meio da organização de relações econômicas em uma dimensão espacial. Esses objetivos envolvem, portanto, mudanças na gestão das esferas de influência, nos acessos, nas dependências e nas capacidades de ação dos atores diante de outros Estados.

A identificação de vulnerabilidades nas cadeias produtivas após a pandemia do covid-19, o agravamento de conflitos armados no mundo e o aumento da competição entre Estados Unidos da América e China, levaram a uma revisão da estratégia das cadeias globais de valor. Sustentadas por argumentos de segurança econômica e produtiva, ações voltadas para a renacionalização da produção, para a diversificação de parceiros ou o direcionamento do comércio para parceiros confiáveis impactaram o comércio internacional. Herranz-Surrallés, Damro e Eckert descrevem esse processo como uma:

virada em direção a uma ordem mundial geoeconômica (...), a qual refere-se a um sistema internacional onde considerações sobre ganhos relativos, posicionalidade, interesse nacional e segurança ganham precedência sobre os benefícios da interdependência econômica e da autoridade internacional⁷.

⁵ SCHNEIDER-PETSINGER, Marianne. *Geoeconomics explained*. Londres: Chatham House, 9 dez. 2016. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/2016/12/geoeconomics-explained>. Acesso em: 28 jun. 2026.

⁶ WIGELL, SCHOLVIN e AALTOLA, 2019. p. 137.

⁷ HERRANZ-SURRALLÉS, Anna; DAMRO, Chad; ECKERT, Sandra. The

Muito embora o emprego da terminologia da geoeconomia seja mais recente, a correlação entre comércio internacional e poder não é. Desde o trabalho pioneiro de Hirschman⁸ e, posteriormente, a formulação do conceito de interdependência complexa por Keohane e Nye⁹, diferentes linhas teóricas discutem a correlação direta entre estes dois elementos. Os fluxos comerciais e financeiros por um lado atuam como ferramenta que possibilita a especialização produtiva, os ganhos mútuos de escala e a eficiência produtiva, por outro produzem interdependências, relações assimétricas e vulnerabilidade.

Essa ambivalência contribui para explicar a revalorização da dimensão político-estratégica da regulação do comércio internacional, “frequentemente visto como uma área técnica e despolitizada, (...) voltou a ingressar no domínio da alta política”¹⁰. Nesse contexto, observa-se o uso crescente da política comercial como instrumento estratégico. Os objetivos de eficiência, competitividade e acesso a mercados não desaparecem, mas passam a coexistir com objetivos estratégicos de segurança econômica e redução de vulnerabilidades.

Esta fragmentação revaloriza a forma como Estados administram suas interdependências. Em que pese não se busque uma reversão completa da integração econômica, configura-se uma tentativa de definir seletivamente quais dependências são aceitáveis, em quais setores e sob quais condições. Uma “interdependência administrada”¹¹, entendida como a definição do “grau de interdependência ou independência que os Estados consideram desejável e possível, em quais áreas, e sujeito a quais precauções”¹². A interdependência espontânea da integração dos

Geoeconomic Turn of the Single European Market? Conceptual Challenges and Empirical Trends. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, v. 62, n. 4, 2024. p. 921. Tradução própria.

⁸ HIRSCHMAN, Albert O. *National Power and the Structure of Foreign Trade*. Expanded edition. Berkeley: University of California Press, 1980.

⁹ KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 4. ed. Glenview, IL: Pearson, 2012.

¹⁰ ADRIAENSEN; POSTNIKOV, 2022. p. 3. Tradução própria.

¹¹ MORAES, Henrique Choer. The Turn to Managed Interdependence: A Glimpse into the Future of International Economic Law? *EJIL: Talk!*, 14 ago. 2018. Disponível em: <https://www.ejiltalk.org/the-turn-to-managed-interdependence-a-glimpse-into-the-future-of-international-economic-law/>. Acesso em: 29 jun. 2026.

¹² ROBERTS, Anthea; CHOER MORAES, Henrique; FERGUSON, Victor. Toward a

mercados dá lugar a um cálculo estratégico da intensidade da intervenção estatal.

A administração destas interdependências guarda relação direta com os acordos comerciais, cuja leitura tradicional dos benefícios enfatizava a capacidade de integração em disciplinas normativas, para além do acesso a mercados, a modernização regulatória e o aumento de competitividade proveniente da harmonização regulatória. A leitura da integração via acordos comerciais dentro da nova ordem mundial geoeconômica também considera alianças e implicações estratégicas, segurança econômica e diversificação.

A União Europeia (UE), historicamente associada à defesa do comércio aberto, do multilateralismo e de uma ordem econômica baseada em regras, também incorporou essa inflexão. O Trade Policy Review de 2021 da UE estabeleceu como meta uma política comercial que apoie a autonomia estratégica aberta ¹³. Os documentos de base sustentam que a UE preservará seu empenho para um comércio aberto e justo, mas com a “consciência da necessidade de reduzir a dependência e de reforçar a segurança do aprovisionamento” ¹⁴. É um elemento que traduz o conceito de Comissão geopolítica, promovido pela Presidente da Comissão Europeia Ursula Van der Leyen. Segundo Håkansson ¹⁵, a rivalidade entre grandes potências, intensificada pela pandemia, ampliou a interligação entre competências clássicas da Comissão, como comércio e política industrial, e política externa/segurança.

É nesse contexto de crescente incorporação de objetivos estratégicos aos instrumentos econômicos, em particular de política

Goeconomic Order in International Trade and Investment. *Journal of International Economic Law*, Oxford, v. 22, n. 4, p. 655-676, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3389163>. Acesso em: 29 jun. 2026. p. 14. Tradução própria.

¹³ COMISSÃO EUROPEIA. *Revisão da Política Comercial: Uma política comercial aberta, sustentável e decisiva*. Bruxelas: Comissão Europeia, 18 fev. 2021. COM (2021) 66 final. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 29 jun. 2026.

¹⁴ COMISSÃO EUROPEIA. *A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração*. Bruxelas: Comissão Europeia, 27 maio 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456>. Acesso em: 29 jun. 2026. p. 15.

¹⁵ HÅKANSSON, Calle. *Von der Leyen's Geopolitical Commission: Vindicated by Events?* Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies, 2024. Disponível em: https://sieps.se/media/2uapy21y/2024_7epa.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

comercial e acordos comerciais, que se insere a assinatura do Acordo Mercosul – UE, cuja relevância geoeconômica será examinada nas seções seguintes.

3. A dimensão geoeconômica dos acordos comerciais

A abordagem econômica convencional dos acordos comerciais usualmente os interpreta como mecanismo de aprofundamento da integração, como complemento ao sistema multilateral de comércio e como alternativa à abertura econômica unilateral. As vantagens econômico-comerciais associadas a esses instrumentos são amplamente reconhecidas na literatura: redução de barreiras comerciais e acesso a mercados, convergência de regulações e modernização da regulação interna, aumento dos benefícios das economias de escala, atração de investimento estrangeiro direto, entre outros¹⁶. Os acordos comerciais contemporâneos usualmente objetivam estabelecer uma integração mais profunda do que somente a liberalização tarifária no comércio de bens e contemplam capítulos regulatórios, como serviços, compras governamentais e propriedade intelectual, entre outros.

A retirada de barreiras e a harmonização de normas alteram os incentivos aos agentes econômicos, o que favorece a expansão dos fluxos comerciais e financeiros entre os países participantes do acordo, produzindo ao mesmo tempo criação e desvio de comércio. Redes de relações de fornecimento de bens e serviços se estabelecem e investimentos em cadeias regionais de produção são incentivados. Dessa forma, compreende-se que, ao institucionalizarem as relações econômicas preferenciais entre Estados, os acordos comerciais ampliam oportunidades de acesso a mercados e de integração produtiva e, com isso, contribuem para a formação de interdependências entre seus utilizadores.

Uma segunda vertente da literatura desloca o eixo de análise dos resultados estritamente econômicos para as motivações e consequências político-estratégicas dos acordos. Wesley¹⁷ argumenta que a proliferação

¹⁶ BALDWIN, Richard. Economics. In: CHAUFFOUR, Jean-Pierre; MAUR, Jean-Christophe (org.). *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*. Washington, D.C.: World Bank, 2011, p. 83; CHAUFFOUR, Jean-Pierre; MAUR, Jean-Christophe (org.). *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*. Washington: World Bank, 2011, p. xi.

¹⁷ WESLEY, Michael. The Strategic Effects of Preferential Trade Agreements. *Australian Journal of International Affairs*, Abingdon, v. 62, n. 2, p. 214-228, 2008.

de acordos comerciais está associada a objetivos econômicos e de segurança. Segundo o autor, enquanto as grandes potências procuram converter o tamanho de seus mercados em influência, os Estados de menor poder relativo buscam limitar sua exposição ao poder econômico alheio. DiGiuseppe e Kleinberg¹⁸ demonstram que considerações de segurança influenciam o apoio público aos acordos comerciais e podem reduzir a importância atribuída aos benefícios econômicos. Kim e Yang¹⁹ argumentam que legisladores consideram a importância geoestratégica dos parceiros e tendem a ser menos sensíveis aos interesses econômicos domésticos quando o acordo envolve países politicamente alinhados.

Na medida em que os agentes econômicos se adaptam à nova realidade produzida pelo acordo comercial, a intensificação das relações usualmente provocará maior concentração dos fluxos comerciais e financeiros entre os Estados participantes. As oportunidades e interdependências nem sempre são simétricas e essa potencial assimetria pode se converter em vulnerabilidade quando uma das partes passa a depender de determinado mercado e suas alternativas são limitadas ou a substituição representa elevados custos. Desse modo, os acordos comerciais atuam ora como fonte de diversificação de dependências, ora como fonte de criação de dependências.

A literatura econômica clássica sobre os acordos comerciais privilegia os efeitos e análises de impacto destes instrumentos sobre variáveis como bem-estar, aumento do produto interno bruto e fluxo de investimentos. Estes elementos não captam integralmente as consequências estratégicas decorrentes de distribuições assimétricas provocadas pela interdependência. Constata-se, portanto, uma distância interpretativa entre as análises econômicas e as análises de relações internacionais, nas quais a relação entre comércio e poder constitui um eixo central de estudo²⁰. A perspectiva geoeconômica não substitui a análise econômica tradicional, mas a complementa.

Para examinar como a lente geoeconômica interpreta os acordos comerciais, adota-se neste artigo o quadro analítico proposto por

¹⁸ DIGIUSEPPE, Matthew; KLEINBERG, Katja B. Economics, Security, and Individual-Level Preferences for Trade Agreements. *International Interactions*, Abingdon, v. 45, n. 2, p. 289-315, 2019.

¹⁹ KIM, Sung Eun; YANG, Joonseok. Who Votes for Free Trade and When? Geopolitics as the Source of Legislative Preferences on Free Trade Agreements. *Review of International Political Economy*, Londres, v. 30, n. 6, p. 2257-2284, 2023.

²⁰ WESLEY, 2008. p. 1.

Adriaensen e Postnikov²¹. Os autores propõem três *loci* nos quais as motivações e efeitos geoeconômicos podem ser analisados: a seleção de um parceiro para estabelecer negociações, o processo negociador e as relações de poder que estruturam suas barganhas, e a externalidades que são produto final destas negociações. Usualmente as análises dos acordos concentram-se no texto final negociado, portanto, a utilização das etapas de seleção do parceiro e das barganhas negociadoras como momentos de análise atribui ao mecanismo caráter mais abrangente.

A seleção do parceiro para se estabelecer negociações é o primeiro elemento do modelo. Quando um Estado seleciona um parceiro para aproximação comercial e prospecção de estabelecimento de negociações, usualmente as motivações incluem objetivos econômicos e políticos. Entre os objetivos econômicos mais comuns estão promover a exportação de determinado conjunto de produtos ou se estabelecer em cadeias de valor específicas, ou ainda garantir acesso preferencial a um *hub* em determinado continente. Entre os motivos políticos, podem se identificar a consolidação de alinhamentos ideológicos, ou a resposta a demandas de grupos domésticos. Mas quais são as motivações geoeconômicas que podem incentivar o estabelecimento de negociações com um determinado parceiro?

Adriaensen e Postnikov²² identificam motivações geoeconômicas de natureza competitiva e posicional-estratégica. Os motivos de natureza competitiva decorrem da rivalidade estratégica ou econômica com terceiros Estados e podem ser motivados por interesses de se antecipar a rivais na presença em um determinado mercado ou reduzir a vantagem de um rival obtendo condições competitivas mais favoráveis. Os motivos de natureza posicional-estratégica referem-se à influência na organização de cadeias produtivas, no asseguramento do acesso a recursos estratégicos prioritariamente, ou ainda na ampliação de esferas de influência na região.

O segundo *locus* de análise das motivações geoeconômicas para os acordos comerciais está no processo negociador e nas dinâmicas de poder nele estabelecidas. Objetivos geoeconômicos alteram “o valor estratégico atribuído ao sucesso ou fracasso da negociação”²³. Com isso, ajustam a dinâmica de poder interna entre os parceiros, o que resulta

²¹ ADRIAENSEN; POSTNIKOV, 2022.

²² Ibid.

²³ Ibid. p. 13. Tradução própria.

em maior ou menor disposição para aceitar concessões e em calibração da margem de negociação de cada parte. Uma maior exposição a riscos geoeconômicos ou um contexto de maior vulnerabilidade podem ser elementos determinantes na disposição de um parceiro de admitir concessões mais amplas a fim de abreviar um processo negociador.

A terceira dimensão consiste no desenho do acordo e nas externalidades produzidas por seus compromissos, ou seja, efeitos estratégicos para além da relação bilateral. Um acordo comercial não produz externalidades somente para os Estados membros signatários, mas também para outros países parceiros comerciais, setores produtores, sociedade civil, entre outros. Essas consequências podem ser incidentais, mas podem ser deliberadamente incentivadas através do conteúdo do acordo. Um acordo pode contribuir para reorganizar cadeias produtivas, redirecionar investimentos, difundir padrões regulatórios, reduzir a posição relativa de terceiros e estabelecer precedentes negociadores. As disposições constantes no acordo comercial podem, portanto, ser analisadas nesta terceira dimensão em relação à sua capacidade de influenciar o comportamento de agentes relacionados ao acordo.

Os acordos comerciais não se caracterizam como ferramentas geoeconômicas somente por produzirem relações de interdependência. Para os fins deste artigo, um acordo apresenta dimensão geoeconômica quando sua seleção, negociação, desenho ou seus efeitos interferem de maneira relevante na administração das interdependências e no posicionamento externo das partes, alterando suas alternativas, seus acessos, suas dependências ou suas capacidades perante outros atores.

4. Metodologia

De modo a compreender qual é a relevância geoeconômica do Acordo de Parceria Mercosul – União Europeia, em um contexto de fragmentação econômica internacional, adotou-se uma abordagem qualitativa e interpretativa. O objetivo é perceber de que maneira os governos do Brasil, do Mercosul e a Comissão Europeia fazem uso de justificativas geoeconômicas na retomada e conclusão das negociações, bem como de que forma estas se refletem nas alterações incorporadas no desenho do acordo finalizado em 2024.

Para tal, utilizou-se uma adaptação do quadro analítico proposto por Adriaensen e Postnikov, que utiliza três *loci* de manifestação de considerações geoeconômicas para análise: a seleção de um parceiro, o processo negociador e as relações de poder que estabelecem suas

barganhas, e a externalidades que são produto final do texto do Acordo. O processo negociador não foi analisado como dimensão autônoma, em razão da disponibilidade limitada de documentos internos, instruções negociadoras e registros que permitissem reconstruir adequadamente as relações de poder e a dinâmica das concessões. Por esta razão, a análise se concentrou em duas dimensões.

Em relação à primeira dimensão, a seleção do parceiro ocorreu em 1999, ocasião do lançamento das negociações. Como o objeto da pesquisa centra-se em identificar a relevância geoeconômica do acordo no atual contexto de fragmentação econômica internacional, considerou-se que transportar as justificativas para o contexto atual teria utilidade limitada. Observar elementos externos ao contexto atual e muito distantes do horizonte temporal escolhido não produziria efeitos relevantes para a pesquisa. Por essa razão, adaptou-se a dimensão da seleção do parceiro, do quadro de Adriaensen e Postnikov, para se identificarem os argumentos geoeconômicos mobilizados para justificar a retomada das negociações, após a interrupção posterior a 2019. Esta análise foi guiada por uma pergunta analítica: quais considerações geoeconômicas podem ser identificadas nas justificativas apresentadas para a conclusão das negociações do Acordo Mercosul–União Europeia?

Para responder esta questão, constituiu-se um corpus de pesquisa formado por documentos de divulgação posteriores à conclusão das negociações em 2019 e em 2024, divulgados pela Comissão Europeia e pelos governos dos países do Mercosul, e manifestações oficiais relevantes produzidas entre estes dois momentos. O corpus é formado por um conjunto diverso de documentos institucionais formais, incluindo notas à imprensa, *factsheets*, materiais técnicos explicativos, perguntas e respostas, e discursos de autoridades negociadoras envolvidas na conclusão da negociação.

A seleção destes documentos foi intencional, orientada pela sua função documental explicativa, relevância e capacidade de traduzir o significado estratégico atribuído ao acordo. A variedade documental permite comparar a recorrência de motivos geoeconômicos e sua necessidade de mobilização no caso de discursos celebratórios ou em documentos técnicos e institucionais. Estas fontes primárias não são tratadas como prova suficiente das motivações causais internas que conduziram à conclusão da negociação, mas como evidências das justificativas oficiais e do significado político da conclusão do acordo.

O corpus documental recolhido totalizou trinta e quatro documentos, sendo quinze do Brasil e do Mercosul e dezenove da União

Europeia. A análise destes documentos possibilitou a elaboração de uma matriz de identificação e categorização dos motivos geoeconômicos mobilizados, e considerou a frequência de mobilização e a presença em diferentes gêneros documentais. Em razão do caráter intencional e heterogêneo do corpus, a frequência das categorias foi utilizada como indicador auxiliar de recorrência, e não como medida estatística de sua importância.

Na segunda etapa da análise, com o objetivo de identificar as considerações geoeconômicas incorporadas ao desenho final do acordo e de suas externalidades potenciais, foram examinados os textos e anexos adicionais concluídos em 2024, bem como os documentos divulgados por Brasil e UE que explicam estas diferenças. Para cada alteração, identificaram-se as justificativas mobilizadas pelo Brasil e pela UE, os objetivos declarados e a compatibilidade com objetivos geoestratégicos. Como documentos de suporte adicional, também foram examinados o plano de trabalho da Nova Indústria Brasil e propostas legislativas relativas a minerais críticos.

A contribuição metodológica do artigo consistiu na operacionalização do quadro analítico de Adriaensen e Postnikov para identificar e categorizar considerações geoeconômicas presentes na negociação e no desenho do Acordo Mercosul – UE. A principal limitação da pesquisa está na utilização predominante de documentos públicos institucionais e de discursos de autoridades. Estas fontes permitem identificar as justificativas oficiais e os significados publicamente atribuídos ao acordo, mas não permitem acesso às motivações internas dos negociadores ou às causas determinantes da sua conclusão.

5. Análise geoeconômica do Acordo Mercosul - União Europeia

Entre o lançamento da negociação do acordo comercial Mercosul – União Europeia, em 1999, e sua efetiva assinatura, em 2026, transcorreram mais de 25 anos. O processo não foi linear, e alternou paralisações e fases de intensa movimentação negociadora. Destaca-se em particular o anúncio da conclusão do pilar comercial do acordo em princípio em 2019²⁴, que marcou o encerramento da negociação sobre diversos capítulos, embora temas centrais permanecessem abertos.

²⁴ MERCOSUL. *Comunicado conjunto: conclusão das negociações Mercosul-EFTA*. Montevideu: MERCOSUL, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/comunicado-conjunto-conclusao-das-negociacoes-mercotel-efta>. Acesso em: 14 jul. 2026.

A forte resistência de Estados-membros europeus e de segmentos da sociedade europeia ao texto acordado em 2019 impediu o avanço do processo de celebração do acordo²⁵, contudo, a análise dos compromissos realizados à época e a sua comparação com a versão final assinada do acordo oferecem valiosos *insights* a respeito da mudança de objetivos e prioridades das partes.

O período que sucedeu 2019 foi repleto de eventos internacionais relevantes e sobremaneira disruptivos, como a pandemia do covid-19 e a invasão russa à Ucrânia. Tais eventos consolidaram o crescimento da securitização da política comercial. Após o impasse que sucedeu ao acordo político de 2019, as partes voltaram a negociar, em 2023, instrumentos adicionais destinados a viabilizar a conclusão do acordo²⁶, e a conclusão do acordo foi anunciada em dezembro de 2024²⁷, para posterior assinatura em 17 de janeiro de 2026²⁸.

A primeira dimensão analítica do quadro proposto por Adriaensen e Postnikov refere-se à seleção de um parceiro para estabelecer negociações. Como essa seleção ocorreu anteriormente a 1999, concentrou-se na avaliação das considerações geoeconômicas que podem ter elevado o valor estratégico da conclusão do acordo e, paralelamente, aumentado o custo de mantê-lo inconcluso. Quais fatores geoeconômicos contribuíram para que, depois de mais de 25 anos de negociação, a conjunção de fatores viabilizasse finalmente a concretização do acordo?

Pose-Ferraro sustenta que a combinação de elementos domésticos e geopolíticos “abriu caminho para uma renegociação (...), permitindo

²⁵ SANAHUJA, José Antonio; RODRÍGUEZ, Jorge Damián. União Europeia e Mercosul: quatro nudos ¿y un desenlace? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 311, p. 17-26, maio/jun. 2024. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/311-ue-mercursosur-cuatro-nudos-desenlace/>. Acesso em: 14 jul. 2026.

²⁶ Ibid.

²⁷ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia: “Pacote de Brasília” – textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercossul-e-uniao-europeia-201cpacote-de-brasilia201d-textos-negociados-entre-2023-e-2024>. Acesso em: 30 jun. 2026.

²⁸ COMISSÃO EUROPEIA. *EU and Mercosur sign historic and ambitious partnership*. Press release, IP/26/113, Asunción, 17 jan. 2026. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_113. Acesso em: 14 jul. 2026.

que a Comissão Europeia e o Mercosul alcançassem um entendimento”²⁹. Entre estes elementos, o autor aponta a redução da oposição da indústria de transformação do Mercosul, combinada com o aumento, a partir do final de 2022, dos incentivos geopolíticos da UE para concluir o acordo. Entre os incentivos geopolíticos que guiaram os esforços europeus para conclusão destacam-se:

[A] consolidação da rivalidade sistêmica entre Estados Unidos da América/UE e China, o aumento das preocupações com as implicações estratégicas da interdependência econômica após a pandemia de covid-19 e a invasão da Ucrânia pela Rússia, a crise prolongada do sistema multilateral de comércio e a ameaça às relações transatlânticas representada por um eventual retorno de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos da América, confirmado em novembro de 2024 ³⁰.

Albertoni e Schlegelmilch³¹ oferecem uma explicação complementar de que a incerteza presente no contexto internacional também foi um elemento exógeno que contribuiu para a assinatura do acordo em 2026. Segundo os autores, a pressão do ambiente internacional alterou o balanço de interesses entre os stakeholders do acordo e permitiu uma reavaliação sobre o impacto de não se concluir o acordo ³². A análise de tais contribuições oferece *insights* significativos para suportar a análise das fontes primárias coletadas.

No caso da União Europeia, as principais justificativas geoconômicas encontradas foram a projeção de valores de defesa da arquitetura comercial global e a segurança econômica por reorganização seletiva das interdependências. A projeção de valores de defesa da arquitetura comercial global corresponde ao esforço de construção da imagem da UE como defensora dos valores do comércio baseado em

²⁹ POSE-FERRARO, Nicolás. Between Geopolitics and Political Economy: The European Union–Mercosur Negotiation to Form a Trade Agreement. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 64, n. 1, p. 248-267, 2026. p. 2. Tradução própria.

³⁰ Ibid. p. 4. Tradução própria.

³¹ ALBERTONI, Nicolas; SCHLEGELMILCH, Rupert. EU–Mercosur: Negotiating and Concluding a Trade Agreement in an Age of Trade Uncertainty. *World Trade Review*, Cambridge, v. 25, p. 1-12, 2026.

³² Ibid.

regras e da rejeição ao protecionismo. A referência ao protecionismo também atua como reação às políticas de aumento de tarifas aplicadas pelos Estados Unidos da América. Nas fontes analisadas, enfatiza-se que o acordo da parceria Mercosul – UE emite um sinal forte ao mundo na medida em que dois blocos que somam mais de 700 milhões de habitantes utilizam o comércio como estratégia de integração. Esta justificativa assume contornos geoeconômicos na medida em se utiliza o acordo comercial para sustentar uma organização da economia internacional favorável aos seus interesses.

A segunda categoria reúne os argumentos de segurança econômica por reorganização seletiva das interdependências. As diversas fontes primárias identificam o interesse da UE pelo suprimento estável de matérias-primas críticas para a indústria europeia e para a transição energética. Sob essa perspectiva, o acordo atuaria como ferramenta de diversificação do fornecimento destes produtos, reduzindo dependências e preservando a resiliência destas cadeias consideradas estratégicas para a UE.

Outras motivações geoeconômicas da UE consistiram na construção de parcerias confiáveis e na resiliência por diversificação de fontes e abertura de mercados. O aprofundamento das relações entre os dois blocos, favorecendo a maior integração comercial e o maior trânsito de investimentos entre parceiros que projetam interesses comuns, como democracia e direitos humanos, consolida uma aliança estratégica confiável. A resiliência por diversificação de fontes, por sua vez, demonstra o interesse da UE em transacionar com um conjunto maior de parceiros, o que pode reduzir, portanto, sua dependência de mercados maiores como os Estados Unidos da América e a China. Com isso, a UE também ganha espaço para projetar seus interesses normativos e fortalecer sua presença em outras regiões. Estes argumentos, portanto, representam uma alteração na dinâmica posicional relativa da UE com relação a estes países e ao sistema internacional e configuram características compatíveis com a leitura geoeconômica.

Do lado do Mercosul, percebeu-se a mobilização de um conjunto de motivações geoeconômicas com características distintas das da UE. Ao passo que o bloco europeu parece ter uma visão mais ampla e macro dos benefícios do Acordo de Parceria, o Mercosul com mais frequência mobiliza as vantagens econômico-comerciais. Dentre as motivações geoeconômicas, destacam-se a resposta ao contexto internacional, também como sinalização da oposição ao protecionismo e da manifestação de apoio ao multilateralismo e ao comércio baseado

em regras. Ademais, destaca-se o papel estratégico da diversificação de parceiros externos do Mercosul. Como o número de acordos que o Mercosul possui com parceiros externos à América do Sul ainda é baixo, a diversificação destes vínculos representa aumento significativo da parcela do comércio do bloco que passa a gozar de acesso preferencial e ampliação de alternativas externas para o bloco transacionar. A integração promovida pelo acordo também favorece o alinhamento de posições internacionais e o aumento da influência do bloco.

Outro elemento constante nas fontes primárias brasileiras é a prioridade conferida à preservação do espaço para políticas públicas. O objetivo é sinalizar que o acordo comercial caracterizado por diversos capítulos de temas regulatórios não limita o poder do Estado brasileiro de realizar políticas públicas que considere essenciais. Essa característica é identificada como geoeconômica, pois se vincula à manutenção de capacidades produtivas, à preservação da autonomia e à redução de vulnerabilidades externas.

O segundo elemento da análise, consoante proposto no quadro analítico de Adriaensen e Postnikov, examina as externalidades e efeitos geoeconômicos decorrentes do desenho do acordo. Uma particularidade do Acordo de Parceria Mercosul – UE favorece uma análise de modo mais pontual do que perscrutar o texto completo do acordo. A existência de duas etapas de conclusão e, por conseguinte, de dois textos acordados em momentos distintos. Através da comparação entre estes dois conjuntos de textos e da identificação das alterações substanciais, evidenciam-se motivações de natureza de construção de narrativa, econômica e geoeconômica. O que se propõe identificar nesta etapa, portanto, é quais alterações introduzidas entre o entendimento de 2019 e a versão final do acordo podem ser interpretadas à luz de preocupações geoeconômicas. Documentos oficiais contendo a identificação destas alterações foram divulgados por União Europeia e Mercosul ³³.

³³ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia: “Pacote de Brasília” – textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercosul-e-uniao-europeia-201cpacote-de-brasilia201d-textos-negociados-entre-2023-e-2024>. Acesso em: 30 jun. 2026; COMISSÃO EUROPEIA. *The upgraded EU-Mercosur agreement – what is new compared to the 2019 agreement*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2024. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/86fb1930-16ed-4ac6-af25-5e0ad0d0c816/details?download=true>. Acesso em: 28 jun. 2026.

As principais alterações realizadas no conteúdo do acordo foram classificadas em dez: novo anexo de comércio e desenvolvimento sustentável, abordagem cooperativa sobre medidas ambientais domésticas, alterações na oferta de acesso a mercados para compras governamentais; cronograma de desgravação de produtos automotivos; salvaguarda automotiva específica; tratamento especial sobre minerais críticos; mecanismo de reequilíbrio do balanço das concessões; revisão com participação da sociedade civil; protocolo de cooperação para implementação do acordo e indicações geográficas.

A análise das alterações realizadas entre as duas versões do acordo em conjunto com o confronto das distintas justificativas utilizadas por UE e Mercosul em seus documentos oficiais é esclarecedora. Quatro grupos de mudanças apresentaram evidências de compatibilidade com a leitura geoeconômica: o novo anexo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, as alterações em compras governamentais, o tratamento conferido aos minerais críticos e o mecanismo de reequilíbrio das concessões. As demais mudanças, em que pese produzam efeitos econômico-comerciais e regulatórios relevantes, não foram interpretadas como compatíveis com objetivos geoestratégicos.

A primeira alteração considerada foi o novo anexo de Comércio e Desenvolvimento Sustentável. Neste documento, as partes comprometem-se a manter altos níveis de proteção ambiental e trabalhista, compromissos sobre desmatamento, cooperar em regimes multilaterais ambientais e trabalhistas, estimular o comércio de produtos sustentáveis em setores estratégicos e limitar o uso unilateral de medidas ambientais como barreiras comerciais. O Brasil declarou que “ao mesmo tempo em que reforçam seus compromissos ambientais, as Partes rechaçam barreiras desnecessárias ao comércio”³⁴, ao passo em que a UE deu ênfase à capacidade impositiva do capítulo, que “permitirá a suspensão do acordo caso uma parte saia do Acordo de Paris ou deixe de ser uma ‘parte em boa fé’”³⁵. A UE é um *rule-maker* na área de

³⁴ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia: “Pacote de Brasília” – textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercossul-e-uniao-europeia-201dcpacote-de-brasil201d-textos-negociados-entre-2023-e-2024>. Acesso em: 30 jun. 2026;

³⁵ COMISSÃO EUROPEIA. *The upgraded EU-Mercosur agreement – what is new compared to the 2019 agreement*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2024. Disponível em: <https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/>

comércio e desenvolvimento sustentável, defende a ampliação dos padrões regulatórios nesta área e patrocina discussões sobre a vinculação de comércio com desenvolvimento sustentável. A compatibilidade geoeconômica desse dispositivo decorre não apenas da alta ambição dos compromissos ambientais, mas da dinâmica de projeção de valores e de poder da UE e da mobilização de instrumentos comerciais com este objetivo.

A segunda alteração identificada refere-se aos compromissos do capítulo de compras governamentais. O Brasil caracterizou a renegociação deste capítulo com o objetivo de “preservar o uso do poder de compra do Estado como ferramenta da nova política industrial brasileira”³⁶. A UE admitiu que garantiu ao Brasil flexibilidades em troca de cobertura adicional substantiva nas contratações subnacionais. A exclusão das compras governamentais de produtos para o Sistema Único de Saúde do Brasil, bem como da UE, em reciprocidade, caracteriza objetivo incremental ao econômico-comercial, já que objetiva preservar as capacidades produtivas, a resiliência do setor e a redução da dependência externa. Relaciona-se, sobretudo, com a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde (CEIS) do Brasil, e com missão dedicada da Nova Indústria Brasil ³⁷. Entre os objetivos do CEIS constam:

- i) reduzir vulnerabilidades do SUS (...); ii) fortalecer a produção local de bens e serviços, que (...) contribua para que o Complexo Econômico-Industrial da Saúde seja resiliente e capaz de dar suporte à preparação e ao enfrentamento de emergências e necessidades em saúde; iii) articular os instrumentos de políticas públicas, como o uso de poder de compra do Estado, (...) com vistas ao desenvolvimento do Complexo Econômico-Industrial da Saúde. ³⁸

library/86fb1930-16ed-4ac6-af25-5e0ad0d0c816/details?download=true. Acesso em: 28 jun. 2026.

³⁶ BRASIL, 2024.

³⁷ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2026.

³⁸ BRASIL. *Decreto nº 11.715, de 26 de setembro de 2023. Diário Oficial da União*,

A terceira alteração que reúne características compatíveis com a leitura geoeconômica é a autorização para a aplicação de direitos de exportação pelo Brasil para minerais críticos. O acordo preserva espaço para que o Brasil utilize esse instrumento, ao mesmo tempo que concede tratamento preferencial à União Europeia caso ele seja aplicado. A utilização do instrumento e a manutenção do espaço para política são justificadas através do argumento de controle de recursos estratégicos e diversificação de dependências, configurando, portanto, uma interpretação geoeconômica. Nesse contexto, duas evidências adicionais corroboram para essa interpretação, os discursos do Presidente Lula e o Projeto de Lei nº 2.780, de 2024. Em discurso na Cúpula do G20, o Presidente Lula associou a exploração de minerais críticos à soberania³⁹. Ademais, o Projeto de Lei nº 2.780 de 2024, que institui a Política Nacional de Minerais Críticos e Estratégicos, também reconhece como princípios da política a essencialidade dos minerais críticos e estratégicos para transição energética e o desenvolvimento econômico e tecnológico do País e a preservação do interesse nacional⁴⁰.

A última mudança no acordo compatível com uma leitura geoeconômica é o estabelecimento de um mecanismo de reequilíbrio das concessões contra medidas unilaterais aplicadas pelas contrapartes. Este elemento é uma resposta direta ao ambiente de fragmentação e à potencial imposição de medidas unilaterais que prejudiquem o comércio entre as partes. O Brasil afirma que se trata de uma medida inédita⁴¹,

Brasília, 27 set. 2023, Seção 1, n. 185, p. 4. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11715.htm. Acesso em: 30 jun. 2026.

³⁹ BRASIL. Presidência da República. *Discurso do presidente Lula durante a Cúpula do G20*. Brasília: Presidência da República, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2025/11/discurso-do-presidente-lula-durante-a-cupula-do-g20-na-sessao-um-futuro-justo-para-todos>. Acesso em: 30 jun. 2026.

⁴⁰ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.780, de 2024*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2447259>. Acesso em: 30 jun. 2026.

⁴¹ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia: “Pacote de Brasília” – textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercossul-e-uniao-europeia-201cpacote-de-brasil201d-textos-negociados->

o que demonstra uma adaptação dos acordos comerciais ao contexto geopolítico vigente, no sentido de preservar as concessões estabelecidas no acordo.

A análise destas disposições do Acordo indica que a relevância geoeconômica do Acordo de Parceria Mercosul – UE é valorada de maneira distinta entre Mercosul e UE. Para o Mercosul, os objetivos geoeconômicos estão relacionados à diversificação de mercados, à ampliação de alternativas externas e à preservação de espaço para políticas industriais e produtivas. Para a UE, em contrapartida, o Acordo está associado à segurança econômica, à diversificação de fornecedores, ao acesso a insumos estratégicos e à projeção de padrões regulatórios.

6. Conclusão

Após mais de 25 anos de negociação, o Acordo de Parceria Mercosul – União Europeia foi assinado e já está em vigor. A conclusão do acordo ocorreu em um contexto de fragmentação econômica internacional, na qual instrumentos econômico-comerciais como acordos comerciais são reinterpretados como ferramentas para consecução de objetivos geoestratégicos. Este artigo identificou como a fragmentação econômica internacional reconfigurou a relevância geoeconômica atribuída ao Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia. Para responder esta pergunta, utilizou-se uma adaptação do quadro analítico proposto por Adriaensen e Postnikov, primeiramente concentrando-se na avaliação das considerações geoeconômicas que podem ter elevado o valor estratégico da conclusão do acordo e, em segundo lugar, examinando-se quais alterações introduzidas entre o entendimento de 2019 e a versão final do acordo podem ser interpretadas à luz de preocupações geoeconômicas.

A análise indica que a fragmentação econômica internacional reconfigurou a relevância geoeconômica atribuída ao Acordo. Em primeiro lugar, evidenciou-se elevação do valor estratégico atribuído à conclusão das negociações. As justificativas utilizadas pelas partes, contudo, foram distintas. O Mercosul mobilizou justificativas de diversificação de parceiros externos e de preservação do espaço para políticas públicas como argumento para preservação da segurança econômica. A União Europeia, por sua vez, mobilizou como justificativas geoeconômicas a projeção de valores de defesa da arquitetura comercial

global, a segurança econômica por reorganização seletiva das interdependências, a construção de parcerias confiáveis e a resiliência por diversificação de mercados.

Ademais, a análise das alterações realizadas entre as duas versões do acordo, em conjunto com o confronto das distintas justificativas utilizadas por UE e Mercosul, identificou quatro grupos de alterações compatíveis com a leitura geoeconômica: o novo anexo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável, as alterações em compras governamentais, o tratamento conferido aos minerais críticos e o mecanismo de reequilíbrio das concessões. Essas disposições relacionam instrumentos a objetivos que transcendem os econômico-comerciais, como a projeção regulatória, a preservação de capacidades produtivas estratégicas, a administração de recursos críticos e a proteção do equilíbrio do acordo diante de medidas unilaterais.

Os resultados da análise confirmam, portanto, os dois argumentos centrais do artigo. A conclusão do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia articula objetivos tradicionais de liberalização comercial com objetivos geoestratégicos. Paralelamente, parte das alterações incorporadas ao texto final do Acordo de Parceria Mercosul - União Europeia revela compromissos compatíveis com uma leitura geoeconômica. A relevância entre os dispositivos é desigual e manifesta-se de formas distintas para Mercosul e União Europeia.

A contribuição científica do artigo é dupla, analítica e metodológica. No nível analítico, o artigo desloca a análise do Acordo da avaliação de impactos econômico comerciais para uma leitura combinada com relações internacionais, mobilizando conceitos e justificativas geoeconômicas para sua interpretação. No nível metodológico, propõe-se a operacionalização da dimensão geoeconômica dos acordos comerciais a partir da combinação entre a definição de geoeconomia de Scholvin e Wigell e o quadro analítico de Adriaensen e Postnikov, segundo o qual os motivos geoeconômicos podem ser identificados. A utilização predominante de documentos institucionais públicos e discursos de autoridades limita a análise às justificativas oficiais e aos significados publicamente atribuídos ao acordo, sem permitir acesso integral às motivações internas dos negociadores. Pesquisas futuras poderão examinar em que medida as funções estratégicas identificadas neste artigo serão efetivamente realizadas durante a implementação do acordo.

Bibliografia

ADRIAENSEN, Johan; POSTNIKOV, Evgeny. Geo-economic Motives and the Negotiation of Free Trade Agreements: Introduction. In: ADRIAENSEN, Johan; POSTNIKOV, Evgeny (org.). *A Geo-Economic Turn in Trade Policy? EU Trade Agreements in the Asia-Pacific*. The European Union in International Affairs. Cham: Springer International Publishing, 2022. p. 3–26.

ALBERTONI, Nicolas; SCHLEGELMILCH, Rupert. EU–Mercosur: Negotiating and Concluding a Trade Agreement in an Age of Trade Uncertainty. *World Trade Review*, p. 1–12, 2026.

BALDWIN, Richard. Economics. In: CHAUFFOUR, Jean-Pierre; MAUR, Jean-Christophe (Eds.). *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A handbook*. Washington, D.C: World Bank, 2011. p. 69–94.

BRASIL. *Decreto nº 11.715, de 26 de setembro de 2023*. *Diário Oficial da União*, Brasília, 27 set. 2023, Seção 1, n. 185, p. 4. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11715.htm. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 2.780, de 2024*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2024. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2447259>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. *Plano de Ação para a Neointustrialização 2024-2026*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Acordo de Parceria entre Mercosul e União Europeia - “Pacote de Brasília” - textos negociados entre 2023 e 2024*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/declaracoes/acordo-de-parceria-entre-mercossul-e-uniao-europeia-201cpacote-de-brasil201d-textos-negociados-entre-2023-e-2024>>. Acesso em: 30 jun. 2026.

BRASIL. Presidência da República. *Discurso do presidente Lula durante a Cúpula do G20*. Brasília: Presidência da República, 2025.

Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2025/11/discurso-do-presidente-lula-durante-a-cupula-do-g20-na-sessao-um-futuro-justo-para-todos>. Acesso em: 30 jun. 2026.

CHAUFFOUR, Jean-Pierre; MAUR, Jean-Christophe (org.). *Preferential trade agreement policies for development: a handbook*. Washington: World Bank, 2011.

COMISSÃO EUROPEIA. *A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração*. Bruxelas: Comissão Europeia, 27 maio 2020. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456>>. Acesso em: 29 jun. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. *EU and Mercosur sign historic and ambitious partnership*. Press release, IP/26/113, Asunción, 17 jan. 2026. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_113. Acesso em: 14 jul. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. *Revisão da Política Comercial - Uma política comercial aberta, sustentável e decisiva*. Bruxelas: Comissão Europeia, 18 fev. 2021. COM (2021) 66 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0019.02/DOC_1&format=PDF>. Acesso em: 29 jun. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. *The upgraded EU-Mercosur agreement – what is new compared to the 2019 agreement*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2024. Disponível em: <<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/86fb1930-16ed-4ac6-af25-5e0ad0d0c816/details?download=true>>. Acesso em: 28 jun. 2026.

DIGIUSEPPE, Matthew; KLEINBERG, Katja B. Economics, security, and individual-level preferences for trade agreements. *International Interactions*, Abingdon, v. 45, n. 2, p. 289–315, 4 mar. 2019.

HÅKANSSON, Calle. *Von der Leyen's Geopolitical Commission: Vindicated by Events?* Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies, 2024. Disponível em: https://sieps.se/media/2uapy21y/2024_7epa.pdf. Acesso em: 30 jun. 2026.

HIRSCHMAN, Albert O. *National power and the structure of foreign trade*. Expanded edition. Berkeley: University of California Press, 1980.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and interdependence*. 4. ed. Glenview: Pearson, 2012.

KIM, Sung Eun; YANG, Joonseok. Who votes for free trade and when? Geopolitics as the source of legislative preferences on free trade agreements. *Review of International Political Economy*, v. 30, n. 6, p. 2257–2284, 2 nov. 2023.

MERCOSUL. *Comunicado conjunto: conclusão das negociações Mercosul-EFTA*. Montevideu: MERCOSUL, 26 ago. 2019. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/comunicado-conjunto-conclusao-das-negociacoes-merc-sul-efta>. Acesso em: 14 jul. 2026.

MORAES, Henrique Choer. The turn to managed interdependence: a glimpse into the future of international economic law? *EJIL: Talk!*, 14 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.ejiltalk.org/the-turn-to-managed-interdependence-a-glimpse-into-the-future-of-international-economic-law/>>. Acesso em: 29 jun. 2026

POSE-FERRARO, Nicolás. Between Geopolitics and Political Economy: The European Union–Mercosur Negotiation to Form a Trade Agreement. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, Oxford, v. 64, n. 1, p. 248-267, 2026.

ROBERTS, Anthea; CHOER MORAES, Henrique; FERGUSON, Victor. Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment. *Journal of International Economic Law*, Oxford, v. 22, n. 4, p. 655-676, 2019. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/abstract=3389163>. Acesso em: 29 jun. 2026.

SANAHUJA, José Antonio; RODRÍGUEZ, Jorge Damián. União Europeia e Mercosul: quatro nudos ¿y un desenlace? *Nueva Sociedad*, Buenos Aires, n. 311, p. 17-26, maio/jun. 2024. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/311-ue-merc-sul-cuatro-nudos-desenlace/>. Acesso em: 14 jul. 2026.

WESLEY, Michael. The Strategic Effects of Preferential Trade Agreements. *Australian Journal of International Affairs*, Abingdon, v. 62, n. 2, p. 214-228, 2008.