

INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA: UMA PROPOSTA DE COERÊNCIA, CONVERGÊNCIA E COOPERAÇÃO PARA A MODERNIZAÇÃO DO MERCOSUL

Vera Thorstensen¹
Fernanda Kotzias²

RESUMO

Ao longo das últimas décadas, as mudanças nos padrões de produção e de consumo transformaram a forma pela qual o comércio mundial é regulado internacionalmente. Essa alteração também reflete-se nas estratégias empreendidas pelos países no âmbito dos acordos de integração preferencial. Mais do que tarifas, regras de comércio estão desenvolvendo-se como as grandes barreiras comerciais do século XXI. Nesse contexto, a integração regional passa a avançar por meio da integração regulatória, que determina os processos de coerência, convergência e coordenação institucional entre os membros de acordos preferenciais. Frente ao impasse político e econômico em que se encontra o Mercado Comum do Sul (Mercosul), faz-se oportuno analisar um novo modelo de integração econômica, que vá além das exceções tarifárias e das regras de origem específicas, mas que permita o fortalecimento da integração regulatória entre as partes. Este artigo tem o objetivo de discutir as dimensões da integração regulatória nesse novo paradigma de acordos comerciais e como os parceiros do Mercosul – liderados por Brasil e Uruguai – podem tomar iniciativas de harmonização institucional no sentido de ampliar os ganhos gerados pelo aprofundamento da integração do bloco.

Palavras-chave: acordos preferenciais; integração regulatória; Mercosul.

REGULATORY INTEGRATION: A PROPOSAL FOR COHERENCE, CONVERGENCE AND COOPERATION TOWARDS THE MODERNIZATION OF MERCOSUR

ABSTRACT

Over the last few decades, changes in production and consumption patterns have transformed the way world trade is internationally regulated. This change is also reflected in the strategies undertaken by countries under preferential integration agreements. More than tariffs, trade rules are evolving as major trade barriers of the 21st century. In this context, regional integration is made through regulatory integration that determines the processes of coherence, convergence and coordination of the institutional framework between preferential agreements members. Given the political and economic impasse in which it is currently found, it is appropriate to examine a new model of economic integration for Common Market of the South (Mercosur) that goes beyond tariff exceptions and specific rules of origin, but also enable the strengthening of regulatory integration between the parties. This article aims to discuss the dimensions of regulatory integration in this new paradigm of trade agreements and how Mercosur partners – led by Brazil and Uruguay – can take initiatives of institutional harmonization in order to extend the gains from further integration of the block.

Keywords: preferential agreements; regulatory integration; Mercosur.

JEL: O24; F15; F19.

1. Professora da Escola de Economia da Fundação Getulio Vargas – São Paulo (FGV-SP) e diretora do Centro de Comércio Internacional e Investimentos (CCGI) da FGV.

2. Doutoranda em direito internacional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Advogada e pesquisadora do CCGI da FGV.

1 INTRODUÇÃO

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) vem enfrentando, nos últimos anos, grandes desafios para dar continuidade ao seu processo de integração econômica. Entre os principais desafios está a expansão do bloco, com as negociações de inclusão da Venezuela, cujo compromisso tarifário deve ser finalizado apenas em 2018, e da Bolívia, ainda em estágios iniciais de integração. Outro desafio relevante é derivado não só da crise econômica internacional, mas também das crises econômicas internas que afetaram particularmente os dois maiores sócios do bloco – Brasil e Argentina –, contribuindo para o impasse das negociações de temas que levem a uma maior integração regional. Alargamento e aprofundamento são dois dos sérios desafios enfrentados pelo Mercosul.

O cenário internacional, por sua vez, passa por grandes transformações e apresenta novos desafios para o Mercosul. Com o impasse das negociações da Rodada de Doha³ da Organização Mundial do Comércio (OMC), vários países partiram para uma estratégia mais agressiva de negociação de acordos preferenciais. Assiste-se, assim, à multiplicação de um nova geração de acordos preferenciais de comércio que, além da liberalização do comércio via redução de tarifas, regras de origem e defesa comercial, partem para a definição de regras mais ambiciosas que as da OMC (*OMC-plus*), como em serviços e propriedade intelectual, mas também em áreas fora do âmbito da organização, como em investimento, concorrência, meio ambiente, padrões trabalhistas e economia digital (*OMC-extra*). Os exemplos mais avançados desse novo modelo de integração vêm sendo negociados não só no Transpacific Partnership Agreement (TPP) entre Estados Unidos, Japão, Austrália e outros, agregando doze países do Pacífico, mas também no Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), entre Estados Unidos e União Europeia. Por já contarem com tarifas reduzidas, essas negociações concentram-se em um novo padrão de integração, focando a negociação de novas estratégias de cooperação, de convergência e de coerência regulatórias.

Outro desafio que marca o quadro do comércio internacional é o fortalecimento da produção e do comércio via cadeias globais de valor (CGV), que transforma a competitividade de produtos em competitividade de tarefas, e no qual a agregação de valor via serviços torna-se ponto central da cadeia. Tal fenômeno reforça a tendência aos acordos preferenciais de redução ou eliminação de tarifas, ao uso mais flexível de regras de origem e à modernização das atividades aduaneiras no âmbito de novos arcabouços de facilitação de comércio e eficiência de infraestrutura. Mais além, exige um novo patamar de integração, por meio de regras mais aprofundadas e com nova abrangência de temas.

Frente ao impasse político e econômico em que se encontra o Mercosul, faz-se oportuno analisar um novo modelo de integração econômica que vá além das exceções tarifárias e das regras de origem específicas e que permita, também, o fortalecimento da integração regulatória entre as partes. O momento atual permite avanços na complementariedade entre Brasil e Uruguai, uma vez que existe um mecanismo de aproximação entre as duas economias definido pelo Grupo de Alto Nível Brasil-Uruguai (GAN Brasil-Uruguai) assinado em nível presidencial em 2012.

3. Desde o surgimento do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio – do inglês General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) – são realizadas rodadas de negociação entre os Estados-membros com o objetivo de reduzir as barreiras comerciais com vistas à liberalização do comércio internacional. A Rodada Doha, também chamada de Agenda Doha de Desenvolvimento, foi lançada em novembro de 2001 no Catar. Esta é considerada a rodada mais complexa da história do GATT, tendo em vista que seu foco é a abertura de mercados agrícolas e industriais objetivando atingir um equilíbrio entre os interesses de países em desenvolvimento e desenvolvidos. Devido aos impasses nas negociações, o prazo estabelecido para o fim da rodada, de três anos, não foi cumprido e, apesar das reiteradas tentativas de negociação, até este momento não se conseguiu finalizar a rodada. Existe uma grande expectativa por parte dos países em desenvolvimento e da própria OMC em atingir um resultado positivo na Conferência Ministerial de Nairóbi, a ser realizada em dezembro de 2015.

Esse momento deveria ser usado para adensar o processo de integração entre os dois países, de forma a antecipar o que poderia ser feito futuramente com o Mercosul.

Este artigo tem como objetivo discutir as dimensões da integração regulatória no novo padrão de acordos comerciais e como os parceiros do Mercosul – liderados por Brasil e Uruguai – podem avançar nesse processo, visando ampliar os ganhos gerados pelo bloco.

O trabalho divide-se em cinco seções, incluindo esta introdução. A seção 2 apresenta a transformação dos acordos comerciais a partir das últimas décadas, em que a integração tarifária dá lugar a novos modelos que estendem a harmonização às regras de comércio, investimento e regulação das atividades produtivas entre os parceiros. A seção 3 discute as dimensões da integração regulatória e como os Estados devem cooperar para potencializar seus ganhos oriundos do aprofundamento dos acordos preferenciais. A seção 4 analisa especificamente como o Mercosul, enquanto bloco, e o Brasil e o Uruguai, enquanto parceiros bilaterais, podem tomar iniciativas no sentido de ampliar a integração regulatória entre suas economias. A seção 5 conclui, enfatizando a necessidade de se aprofundar a integração institucional entre os parceiros do Mercosul para superar os entraves atuais ao aprofundamento do comércio intrabloco, uma iniciativa para a qual a liderança do Brasil mostra-se crucial.

2 DA INTEGRAÇÃO TARIFÁRIA À INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA

Ao longo das últimas décadas, as mudanças nos padrões de produção e de consumo transformaram a forma pela qual o comércio mundial é regulado internacionalmente. Essa alteração também reflete-se nas estratégias empreendidas pelos países no âmbito dos acordos de integração preferencial. Mais do que tarifas, regras de comércio estão desenvolvendo-se como as grandes barreiras comerciais do século XXI.

A literatura especializada trabalha a questão a partir de diversas perspectivas, entre as quais merecem destaque os termos “política comercial pós-moderna” (Dymond e Hart, 2000) e “agenda comercial regulatória” (De Bièvre, 2006). Em ambos os casos, as expressões cunhadas referem-se às mudanças nas regras de integração, que deixaram para trás os compromissos negativos, como redução tarifária e concessões mútuas, para adentrar em um marco normativo positivo, pautado na adoção e no cumprimento de políticas, práticas e procedimentos específicos de regulação em nível internacional.

Seguindo essa linha de pensamento, Baldwin (2014) reconsiderou a questão do comércio, ao definir o regionalismo do século XX como aquele focado na supressão de barreiras aduaneiras e essencialmente caracterizado pela comercialização de mercadorias “produzidas aqui, vendidas lá”. O autor diferencia o regionalismo do século XXI como muito mais complexo e abrangente, ao adicionar ao comércio tradicional de mercadorias o comércio de bens intermediários, serviços, ideias, *know-how*, capitais e pessoas. O processo de produção passa a ser operado de forma descentralizada, podendo ser abrangido pela definição de Baldwin (2014) de “produzido em todos os lugares e vendido aqui”. Nesse modelo, papel de destaque é dado à regulação como peça-chave de todo o processo.

A partir desses novos conceitos, chama-se a atenção para a mudança de paradigma do modelo produtivo, que passa a ter base nas CGV e do modelo de integração, que supera o discurso do “velho comércio” sobre concessões tarifárias para o discurso de modernização dos acordos preferenciais, agora tendo base em marcos de integração regulatória, inserindo-se em um comércio muito mais dinâmico do que aquele do final do século XX.

Para que a integração econômica concretize-se e traga vantagens reais a seus participantes, é importante que os Estados compreendam que as principais barreiras comerciais encontram-se dentro de suas fronteiras, as chamadas *behind-the-border measures* (medidas para dentro da fronteira), de forma que a temática da regulação preferencial e internacional torna-se matéria de debate obrigatório.

Nesse contexto, a integração regional passa a avançar por meio da implementação de um modelo regulatório comum entre os membros de acordos preferenciais em processos de coerência, convergência ou coordenação de suas normas internas. O resultado é que não será mais pela mera produção normativa de regulação de fronteira que se fará a eliminação de obstáculos ao comércio.

O novo tipo de integração, pautada na integração das regulações e não mais na liberalização das fronteiras, não se concentra apenas nos níveis mais altos de representação do Poder Executivo, mas espalha-se pelas agências governamentais especializadas, com ênfase no papel das agências regulatórias. Tal transição, explica Raustiala (2002), implica em um sistema de cooperação em rede, no qual a convergência regulatória e a coerência entre agências governamentais permitem maior interação, transparência e construção de capacidade administrativa para enfrentar os desafios impostos pelo comércio internacional atual.

Em atenção às mudanças que o regionalismo do século XXI impõe, torna-se imperativa a discussão e o desenvolvimento desse novo tipo de integração, com vistas à criação de mecanismos e estratégias inovadores para ultrapassar os velhos entraves que subsistem no cenário do comércio preferencial do modelo tradicional.

Em face das diferenças existentes nos sistemas institucionais nacionais, e como resposta ao desafio da busca de coerência e convergência regulatórias, bem como da necessidade de aproximação entre agências governamentais, a OCDE passou a desempenhar papel de destaque.

A OCDE, desde o início da década de 1990, começou a se debruçar sobre a questão regulatória. As primeiras iniciativas foram voltadas à criação de grupos de trabalhos – o Ad Hoc Multidisciplinary Group on Regulatory Reform e o Regulatory Management and Reform Group – que focavam a análise dos impactos provocados pela disfunção das diversas regulações. Diante da importância do tema e por incentivo dos Estados-membros, foi criado, em 2009, o Regulatory Policy Committee como órgão permanente. Os trabalhos aprofundaram-se e, em 2012, foi publicada a *Recommendation of the OECD council on regulatory policy and governance*, enfocando a questão da convergência regulatória por meio de princípios norteadores de boas práticas, os *regulatory guidelines*.

Entre os estudos de referência propostos pela OCDE, destaca-se o de Jacobs (1994), no qual são apresentados quatro modelos de regulação internacional: *i) regulação negociada* – realizada por meio de acordos internacionais formais e vinculantes para o estabelecimento de um sistema regulatório comum; *ii) regulação cooperativa* – realizada pela aproximação e flexibilização das regulações nacionais, mediante o intercâmbio de informações e a coordenação de agendas e regras; *iii) regulação delegada* – em que o controle sobre a regulação é delegado a um agente determinado, normalmente supranacional; e *iv) regulação semigovernamental* – realizada por meio de órgãos privados internacionais que estabelecem certificações internacionais, os chamados padrões privados internacionais.

Para a realização desses modelos, são adicionalmente apresentadas ferramentas ou estratégias de ação de diferentes intensidades: harmonização, sistematização, reconhecimento mútuo e coordenação. A harmonização e a sistematização implicam adoção de uma mesma regulação para todos os envolvidos,

suprimindo a autonomia regulatória nacional. O reconhecimento mútuo concentra-se na escolha de objetivos comuns, pautando-se na reciprocidade, ainda que haja diversidade regulatória. Já a coordenação é um mecanismo voltado para a redução gradativa das diferenças regulatórias de forma voluntária e negociada.

Segundo estudo realizado por Mavroidis e Hoekman (2015) no âmbito do International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), os maiores níveis de coordenação regulatória apresentam-se entre os países de maior desenvolvimento que, desde o final da década de 1980, dedicam-se ao tema em nível regional e multilateral, como os esforços empreendidos pela União Europeia, pela União Europeia-Canadá (Ceta) e pela Austrália-Nova Zelândia (Anzcerta). No outro extremo, são apresentados exemplos de coordenação regulatória nas relações Sul-Sul.

3 DIMENSÕES DA INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA

Embora já exista número expressivo de estudos sobre o tema da integração regulatória, ainda não existe uma consolidação dos termos apropriados para a compreensão da nova dimensão da integração.

Para fins desta análise, são assumidos os conceitos que seguem.

O termo mais abrangente é o de cooperação regulatória, ainda que a expressão mais adequada pareça ser a de governança regulatória, compreendida como a ação conjunta internacional voltada à regulação.

A cooperação regulatória pode ser realizada por meio de duas dimensões: uma horizontal – coerência regulatória; e outra vertical – convergência regulatória. Tal divisão, entretanto, não simboliza visões alternativas ou conflitivas, uma vez que, na maioria das vezes, podem ser consideradas abordagens complementares.

A primeira dimensão – coerência regulatória – é entendida como horizontal porque trabalha apenas a noção de “compatibilidade” entre diferentes jurisdições, em que atores políticos de diferentes Estados engajam-se em busca de soluções comuns, visando à minimização de incompatibilidades ou incongruências que obstruam ou dificultem a sua interação como, por exemplo, o fluxo de comércio. O foco está na compatibilização dos objetivos e dos resultados perseguidos pelos Estados em questão, permitindo que a autonomia regulatória nacional e a estrutura institucional interna sejam preservadas. Neste caso, portanto, tratam-se de relações colaborativas e não antagônicas, cujos principais instrumentos são a coordenação e o reconhecimento mútuo, ferramentas que aceitam a diversidade de regulações, pautando-se na reciprocidade, voltados à redução gradativa das diferenças regulatórias de forma voluntária e negociada (Jacobs, 1994).

Entre as principais vantagens da coerência, Duraiappah e Bhardwaj (2007) destacam: *i*) redução de duplicidade de regras; *ii*) redução da fragmentação regulatória; *iii*) redução dos custos de implementação de acordos internacionais; e *iv*) maior eficiência na gestão de recursos para a realização de objetivos comuns.

A segunda dimensão – convergência regulatória – representa o eixo vertical da cooperação regulatória, visto que implica um maior grau de aproximação e comprometimento entre Estados, estabelecendo um processo para a uniformização entre suas regulações, ou seja, a adoção de uma regulação comum a todos os envolvidos. Neste caso, o foco vai além dos objetivos perseguidos, abrangendo também as instituições regulatórias nacionais, seus procedimentos e processos decisórios. Há, portanto, a necessária

perda de autonomia regulatória nacional em prol de um modelo de governança mais profundo, em que se adiciona um nível extra, “global” ou “internacional” de regulação.

Para implementar o modelo de convergência, que na maioria das vezes aparece como um degrau acima da coerência, ou seja, uma etapa posterior, as principais ferramentas utilizadas são a sistematização e a harmonização regulatória como objetivo final. Todavia, a adoção de uma mesma regulação por todos os Estados envolvidos não significa a inexistência de um papel regulatório nacional, mas sim a criação de uma governança de múltiplas camadas em que, no âmbito internacional, haverá instituições ou organismos que exerçam a função de meta-regulação por meio da criação de um corpo de princípios norteadores da atividade nacional, bem como exercendo funções relacionadas ao monitoramento, à avaliação e à auditoria das regras regulatórias vigentes. Por meio do princípio da subsidiariedade haverá flexibilidade para que cada Estado possa alocar a função reguladora remanescente no nível mais adequado e de maior eficiência prática, contornando as diferenças econômicas, institucionais e culturais que, porventura, existam.

Em resumo, o modelo de integração regulatória aqui proposto, por meio de um processo de cooperação regulatória, poderia ser aplicado em diversas áreas, a exemplo de regras aduaneiras e facilitação, regulamentos e normas técnicas, medidas sanitárias, fitossanitárias e zoossanitárias, regulação doméstica em serviços, investimentos, concorrência, meio ambiente, padrões trabalhistas, economia digital, entre outras.

4 A INTEGRAÇÃO REGULATÓRIA NO MERCOSUL

O Mercosul estabeleceu competências e uma estrutura formal para tratar da integração regulatória. No entanto, existem claros indícios de que o modelo encontra-se bloqueado em face de sério impasse. Pode-se indagar, então, se não seria benéfico tentar uma saída a partir de novas iniciativas.

Análise detalhada do marco regulatório do Mercosul permite identificar que o entrave para o avanço regulatório do acordo preferencial encontra-se no próprio Tratado de Assunção, o qual, por ignorar as etapas necessárias à efetivação de uma integração econômica, estabeleceu apenas a harmonização como instrumento de integração. Tal disposição implica a necessidade de se impor direta e imediatamente uma mesma regulação para todos os Estados-partes, seguindo o modelo da regulação negociada anteriormente mencionado. Tal postura concretizou-se diante das disposições do Artigo 1º do Tratado de Assunção, que apontou a harmonização como instrumento central “para lograr o fortalecimento do processo de integração” (Mercosul, 1991).

Embora a harmonização seja ferramenta central da regulação do Mercosul, nada impede que novas estratégias, novas etapas e novos instrumentos sejam subsidiariamente adicionados a fim de criar etapas progressivas no processo de integração e, simultaneamente, reduzir os custos de transição para o novo regime, garantindo a distribuição dos benefícios entre os membros de maneira simétrica, com o menor impacto possível.

A importância da regulação em âmbito preferencial e internacional é justificada pela visão de que:

a aplicação das mesmas normas, impondo as mesmas obrigações e avançando nos mesmos direitos, estejam eles no domínio econômico ou não econômico, para todos os atores do mercado irá reduzir os custos de transação e aumentar o volume e a complexidade das trocas comerciais com ganhos e benefícios gerais (Bruszt e McDermott, 2014).

Entretanto, ainda restam enraizadas no debate críticas e preocupações relacionadas aos custos de transição que cada país terá que arcar na adoção de uma agenda regulatória comum, diante das diferenças existentes em termos de desenvolvimento, capacidade institucional e recursos disponíveis. As diferenças internas entre os países participantes podem levar, assim, a assimetrias na distribuição de ganhos imediatos, visto que a adaptação a um quadro regulatório comum tende a variar em termos de custo e tempo, conforme o grau de desenvolvimento e a abertura do mercado em questão.

Tomando tais preocupações como ponto de partida e reconhecendo sua pertinência é que se propõe uma mudança no modelo de integração regulatória do Mercosul, substituindo as estratégias de *regulação negociada*, pautada única e diretamente na harmonização, para uma *regulação cooperativa*, que conserve e respeite as diretrizes normativas da harmonização, mas que adote mecanismos subsidiários, delimitando e pontuando as etapas do processo, a fim de que os objetivos do livre comércio e da redução das barreiras não tarifárias possam ser efetivamente implementados e bem-sucedidos.

A viabilidade da alternativa proposta encontra seu fundamento no próprio Tratado de Assunção que, em seu Artigo 1º, trata da necessária “coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais” (Mercosul, 1991) a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados-partes, ao passo que seu Artigo 2º dispõe que o Mercosul funda-se na “reciprocidade de direitos e obrigações entre os Estados-partes” (*ibidem*). Por meio das passagens do marco normativo em destaque encontra-se o fundamento necessário para a utilização dos demais mecanismos de cooperação regulatória nas suas duas dimensões: coerência (dimensão horizontal) e convergência (dimensão vertical).

4.1 O caso das relações Brasil-Uruguai

Como as negociações entre os membros do Mercosul enfrentam sérios entraves políticos, a oportunidade que se levanta é de iniciar negociações entre as partes, dentro do quadro estabelecido pelo Tratado de Assunção. Um caso concreto seriam as negociações entre o Brasil e o Uruguai, no âmbito da aproximação política e econômica determinado pelo GAN Brasil-Uruguai – Grupo de Alto Nível entre os dois países, criado por seus governos em 2012. As dificuldades que permeiam o comércio bilateral Brasil-Uruguai derivam do quadro de bloqueio do processo de integração do Mercosul. Diante desse fato, sugere-se a utilização de mecanismos negociais formais e informais de aproximação e de coordenação regulatória bilateral, a fim de que nuances de cada mercado possam ser compreendidas e entraves gradativamente dirimidos.

O trabalho do GAN Brasil-Uruguai tem reforçado essa premissa, possibilitando a celebração de memorandos de entendimento entre as agências regulatórias brasileiras e uruguaias para desenvolvimento de cooperação técnica, reconhecimento mútuo e troca de informações.

Nesse diapasão, reconhecendo que os entraves às trocas comerciais bilaterais concentram-se primeiramente em diferenças regulatórias que acarretam os processos de exportação/importação morosos e a dificuldade de diálogo, propõe-se a utilização do GAN como quadro de referência para a iniciativa de uma nova fase de cooperação regulatória entre as legislações nacionais do Brasil e do Uruguai.

Em um primeiro momento, reconhecendo-se que as mudanças sugeridas para o modelo de integração regulatória do Mercosul podem ser lentas, propõe-se que o GAN aborde os pontos centrais de embate entre as regulações dos dois países, de forma que seja firmado um entendimento de cooperação regulatória, a partir do qual Brasil e Uruguai iriam discutir e promover aproximações regulatórias, possibilitando a eliminação de barreiras em áreas sensíveis e de interesse mútuo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A iniciativa de integração regulatória entre Brasil e Uruguai representa uma nova etapa do processo de integração do Mercosul. Tal iniciativa permite que os dois Estados utilizem de suas autonomias regulatórias e do *policy space* conferido pelo Mercosul para promover o avanço em áreas estratégicas da integração regional. Por meio desta iniciativa seria possível caminhar de forma mais ágil e desburocratizada, sem que as ações comprometam qualquer compromisso no âmbito regional, bem como sem que a convergência regulatória represente ameaça ou imposição de barreiras comerciais aos demais parceiros. Deve-se atentar para o fato de que a simplificação e a aproximação das regras nacionais facilitarão também o comércio com os demais países, abrindo espaço para discussões e mudanças mais profundas e mobilizando, portanto, o bloco como um todo.

A proposta discutida neste artigo representa iniciativa rumo ao estabelecimento de uma governança regulatória. Tal proposta justifica-se diante das dificuldades de idealização de um marco regulatório completamente novo, mas foca o entendimento de que caberia ao Brasil, utilizando sua capacidade institucional e econômica, encabeçar uma alternativa para sair do impasse atual.

Para tanto, analisando o presente quadro e atentando-se para o fato de que o comércio atual deve, necessariamente, levar em consideração o peso das CGV em suas estratégias, propõe-se uma dupla abordagem: *i)* construção de um marco para a iniciativa de cooperação regulatória, por meio da adaptação do modelo vigente de regulação negociada para uma regulação cooperativa, englobando novos instrumentos que facilitem o avanço da integração; e *ii)* utilização do GAN como plataforma inicial de aprofundamento e aperfeiçoamento das relações comerciais entre Brasil e Uruguai, por meio da aproximação das políticas regulatórias nacionais em áreas sensíveis, permitindo a dinamização do comércio bilateral e regional e possibilitando a desejável convergência que possa ser ampliada em um futuro próximo, trazendo para o ambiente regulatório os demais membros do Mercosul e motivando a criação de um efetivo marco regulatório regional.

É importante considerar, também, que as propostas de cooperação regulatória entre Brasil e Uruguai têm, como fim último, o cumprimento dos objetivos previstos nos acordos e nos protocolos adicionais do Mercosul. Desta forma, recomenda-se que Brasil e Uruguai, por meio do GAN, estabeleçam áreas de trabalho no âmbito do Acordo de Complementação Econômica nº 2 da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), voltadas para a questão da integração regulatória cooperativa.

Seria também necessário estabelecer um marco legal para nortear a nova etapa de relação bilateral Brasil-Uruguai, com a negociação de um protocolo adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 2 entre Brasil e Uruguai que estabeleça regras para a criação de uma meta-regulação com escopo de incentivar medidas de coerência e convergência regulatórias.

Essa iniciativa deveria ser aplicada para todas as áreas em que a regulação é instrumento essencial de integração, como medidas técnicas, sanitárias, fitossanitárias, zoossanitárias, investimentos, concorrência, serviços, meio ambiente, economia digital e outras áreas com efeito *behind-the-border*.

Como complementação, o GAN deveria lançar novas propostas no âmbito dos diversos subgrupos de trabalho do Mercosul para demonstrar, sobretudo, sua intenção e seu interesse em fortalecer o comércio regional previsto nos acordos do Mercosul.

Em síntese, a proposta apresentada neste artigo é de avançar o projeto existente de integração por meio de um novo modelo de integração que enfoque as práticas regulatórias.

REFERÊNCIAS

- BALDWIN, Richard. **Multilateralising 21st century regionalism**. Paris: OCDE, 2014.
- BRUSZT, Laszlo; MCDERMOTT, Gerald. **Assembling level playing fields: transnational regulatory integration and institutional change in emerging markets**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- DE BIÈVRE, Dirk. The EU regulatory trade agenda and the quest for WTO enforcement. **Journal of European Public Policy**, v. 13, issue 6, p. 851-866, 2006.
- DURAIAPPAH, Anantha; BHARDWAJ, Asmita. **Measuring Policy Coherence among the MEAs and MDGs**. Winnipeg: IISD, 2007.
- DYMOND, William; HART, Michael. Post-modern trade policy: reflections on the challenges to multilateral trade negotiations after Seattle. **Journal of World Trade**, v. 34, issue 3, p. 21-38, 2000.
- JACOBS, Scott. Regulatory co-operation for an interdependent world: issues for government. *In*: OCDE – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (Org.). **Regulatory co-operation for an interdependent world**. Paris: OECD, 1994.
- MAVROIDIS, Petros; HOEKMAN, Bernard. **Regulatory spillovers and the trading system: from coherence to cooperation**. Geneva: ICTSD, 2015.
- MERCOSUL – MERCADO COMUM DO SUL. **Tratado de Assunção**. Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Uruguai e a República Oriental do Uruguai. [s.l.]: Mercosul, 1991. Disponível em <<http://goo.gl/5fzCdC>>. Acesso em: 12 jun. 2015.
- RAUSTIALA, Kal. The architecture of international cooperation: transgovernmental networks and the future of international law. **Virginia Journal of International Law**, v. 43, n. 1, p. 1-92, 2002.