



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
CURSO DE LICENCIATURA EM HISTÓRIA**

**AS RELAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL COM A UNIÃO EUROPEIA NO  
GOVERNO LULA (2003-2010)**

**JOAQUIM NETO FERNANDES SILVA**

**CAJAZEIRAS – PB  
2014**

**JOAQUIM NETO FERNANDES SILVA**

**AS RELAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL COM A UNIÃO EUROPEIA NO  
GOVERNO LULA (2003-2010)**

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Centro de Formação de Professores, da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial para obtenção do grau de Licenciado em História.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Firmino Sales Neto

**CAJAZEIRAS – PB  
2014**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação - (CIP)

Denize Santos Saraiva Lourenço - Bibliotecária CRB/15-1096

Cajazeiras - Paraíba

S586r Silva, Joaquim Neto Fernandes

As relações comerciais do Brasil com a União Europeia no governo Lula (2003 - 2010). / Joaquim Neto Fernandes Silva. Cajazeiras, 2014. 80f. il.

Bibliografia.

Orientador: Francisco Firmino Sales Neto.

Monografia (Graduação) - UFCG/CFP

1. Relações Comerciais. 2. Brasil – União Europeia -  
Relações. 3. Governo Lula.

I. Sales Neto, Francisco Firmino. II. Título

UFCG/CFP/BS

CDU – 339

AS RELAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL COM A UNIÃO EUROPEIA NO  
GOVERNO LULA (2003-2010)

JOAQUIM NETO FERNANDES SILVA

Orientador: Prof. Dr. Francisco Firmino Sales Neto

Monografia apresentada à Banca Examinadora do Centro de Formação de Professores, da  
Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial para a obtenção do grau de  
Licenciado em História.

Aprovação em: 14 / 04 / 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE FORMAÇÃO DE PROFESSORES  
BIBLIOTECA SETORIAL  
AS PARABÁ

BANCA EXAMINADORA

*FFS Sales Neto*

Prof. Dr. Francisco Firmino Sales Neto  
Orientador

*M. Lucinete Fortunato*

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Lucinete Fortunato  
Examinadora

*J. Mariana Moreira Neto*

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Mariana Moreira Neto  
Examinadora

*M. Dionízio Neto*

Prof. Dr. Manuel Dionízio Neto  
Suplente

CAJAZEIRAS-PB  
2014

***DEDICO...***

A Deus, (força maior) acima de todas as coisas. Aos meus avos maternos Joaquim Alfredo Da Silva (*In Memoriam*) e Maria Fernandes da Silva, que apesar de não ser biologicamente minha mãe guardo e tenho pela mesma este sentimento e consideração.

## AGRADECIMENTOS

A **Deus**, que costumo me referir sempre como uma força maior que não se explica, mas que nos acompanha mesmo muitas vezes a gente (eu) não seguindo as coisas de acordo com o padrão por ele esperado.

A minha mãe, **Necy Fernandes Silva**.

Ao meu tio **Francisco Carlos Fernandes Silva** (*In Memoriam*). Que muito me ajudou nessa jornada, facilitando a minha caminhada. Sinto por, em vida, não ter tido para como mesmo a gratidão, a compreensão e o respeito que o mesmo merecia, e que eu devia dar enquanto ato de educação e obrigação de minha parte.

Aos meus avós maternos **Joaquim Alfredo da Silva** (*In Memoriam*) *que já* me deixou faz alguns anos – 16 anos para ser mais específico- mas que a lembrança do mesmo sempre se fez presente em minha vida, como exemplo de honestidade para com as pessoas e honradez para com os compromissos estabelecidos. E **Maria Fernandes Silva** que apesar de não ser biologicamente minha mãe é como se fosse, pois a única coisa que a mesma não fez por mim foi me parir. Mas é quem me mima, quem se importa comigo, quem se preocupa quando eu saio de casa perguntado para onde vou, a que horas volto, se estou bem ou se estou mal. Muitas vezes sou incompreensível e até mal educado com a mesma, me excedendo nas palavras. Talvez pela idade e pela pouca experiência de vida. Mas isso não significa que não tenha, e sinta, exatamente tudo que minha avó me dá e sente por mim. Minha avó – minha **Maria Fernandes Silva** – única pessoa que eu tenho certeza da plenitude do amor.

A todos os meus **professores**, desde a primeira fase escolar que contribuíram para me formar como ser humano e profissional, me ensinando os melhores valores desta vida, como a amizade, a honestidade, a verdade e a lealdade.

Aos colegas da Faculdade em especial as colegas **Talita de Souza, Raquel Alexandre e Niara Nice**, com as quais tive o prazer e a honra de viver a experiência maravilhosa que é a vida acadêmica. Aos **Professores** que sempre me estimularam, me alegraram e marcaram a minha vida acadêmica durante toda a graduação, meus sinceros agradecimentos e o meu reconhecimento e respeito.

Gostaria também de fazer menção ao grande educador que fez parte da minha trajetória aqui dentro da Universidade: dedico este trabalho, *In Memoriam*, ao inesquecível

professor **Pacelli Gurgel** que foi mais que um professor – foi um grande amigo – não só para mim, mas para todos que tiveram o prazer de conhecê-lo e desfrutaram da sua convivência. Eu me sinto um privilegiado. Pois além da convivência enquanto aluno e professor, tive a felicidade de constatar pessoalmente, e por várias vezes, o seu humor sádico e pitoresco.

Ao meu orientador, o Professor **Francisco Firmino Sales Neto**, que com paciência, dedicação e zelo pelo que faz, me apoiou, ajudou e incentivou neste trabalho acadêmico, apesar dos momentos de indisciplina, contribuindo positivamente para o término da minha graduação.

Ao professor **Isamarc Gonçalves Lôbo**, que durante um período importante do meu trabalho foi meu co-orientador, me instruindo e dando dicas e conselhos que me ajudassem na elaboração do trabalho.

Agradeço também ao apreço e a disponibilidade que as professoras **Maria Lucinete Fortunato** e **Mariana Moreira Neto** tiveram ao aceitar participarem da banca examinadora deste trabalho, dialogando com este aluno em fase de conclusão de curso, contribuindo para o aprofundamento e aperfeiçoamento do texto por mim escrito.

A minha namorada **Silvaneide Alves**, que nos momentos mais árduos e difíceis tinha sempre uma palavra de incentivo, fazendo com que o meu ânimo e a minha autoestima fossem avivadas. A mesma em muitos momentos foi mais que uma companheira. Foi uma amiga, uma incentivadora, uma cúmplice maravilhosa.

Enfim, a todos que me apoiaram e contribuíram para que eu obtivesse sucesso durante toda a minha vida estudantil e acadêmica, na certeza de que a graduação é mais um degrau que subimos na escada da vida porquanto não sabemos de tudo, somos eternos aprendizes.

A **todos** o meu muito Obrigado!

*“Tudo vale a pena quando a alma não é pequena”.*  
*Fernando Pessoa.*



## RESUMO

O objetivo deste trabalho é abordar as relações comerciais do Brasil com a União Europeia (UE), no período que compreende o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a partir da perspectiva do estabelecimento, da viabilidade e da manutenção dessas relações. Não se pretende aqui detalhar as relações comerciais do Brasil com o bloco europeu: o que o país vende para as nações europeias, o que arrecada nessas transações comerciais, se há déficit na balança comercial etc. O trabalho visa analisar algumas visões estabelecidas a respeito do sucesso da política externa brasileira na gestão de Lula da Silva. Questões como a exportação de *commodities* para a China como uma das principais causas do sucesso da política externa em Lula, e os desentendimentos entre o Brasil e a União Europeia em temas como a exportação de produtos agrícolas brasileiros serão aqui revistos. Utilizaremos textos de especialistas no assunto como Paulo Roberto de Almeida, Luiz Amado Cervo e Paulo Fagundes Vizentini, além de dados oficiais de órgãos do governo como o Ministério da Indústria Desenvolvimento e Comércio. Portanto, espera-se problematizar o governo Lula por meio de um dos aspectos de sua administração: as relações comerciais com a União Europeia.

**Palavras-chaves:** Relações comerciais; Brasil; União Europeia; Governo Lula.

## ABSTRACT

The objective of this study is to discuss trade relations between Brazil and the UE in the period covered by the government of President Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), from the perspective of the establishment, viability and maintenance of these relationships. It is not intended here to detail the trade relations between Brazil and the European bloc: what country sells to European nations, which collects in these business transactions, if there is a deficit in the trade balance etc. The work aims to demystify some established views about the success of Brazilian foreign policy in managing Lula da Silva. Issues like commodities export to China as a major cause of the success of Lula's foreign policy and disagreements between Brazil and the European Union on issues such as export of Brazilian agricultural products will be reviewed here. We use texts as subject matter experts Paulo Roberto de Almeida, Amado Luiz Cervo and Paul Fagundes Vizontini, and official data from government agencies like the Ministry of Development, Industry and Trade. Therefore, it is expected to confront the Lula government through one of the aspects of his administration: trade relations with the European Union.

**Keywords:** Trade relations; Brazil; European Union; Lula government.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>CAPÍTULO I – O PT em foco: formação, transformações e ascensão</b> .....	16
1.1 Uma pluralidade partidária .....	16
1.2 As disputas presidenciais .....	25
1.3 Inflexões na política externa: diferenças entre FHC e Lula da Silva .....	31
<b>CAPÍTULO II – A União Europeia no escopo da formação dos blocos econômicos</b> .....	41
2.1 O contexto histórico da formação dos blocos econômicos .....	42
2.1.1 O Mercosul .....	45
2.2 União Europeia: “um bloco econômico por excelência” .....	48
2.3 Papel político, econômico e social da União Europeia .....	52
<b>CAPÍTULO III - As relações comerciais do governo Lula com a União Europeia</b> .....	61
3.1 O contexto das relações comerciais com a União Europeia .....	61
3.2 Intercâmbios comerciais .....	66
3.3 Balanço das relações comerciais .....	70
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	76
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	78

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho é analisar as relações comerciais do Brasil com a União Europeia no período que compreende o governo Lula (2003-2010).

Os anos finais do século XX, no que concerne ao comportamento da política externa brasileira, sobretudo em relação a sua ampliação e diversificação apresentou um novo direcionamento. Tendo o êxito da política externa sido malgrado pelo projeto político neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, os pilares políticos que davam sustentação ao seu governo mostraram-se insustentáveis.

O alinhamento com as potências dominantes foram totalmente danosos nos momentos mais críticos da política externa não só na economia, mas também em termos diplomáticos. Economicamente porque, no momento em que há esse redirecionamento da política externa brasileira, o país ainda estava atrelado economicamente a estas potências. E diplomaticamente porque no momento em que se iniciam essas rupturas, não se vislumbram opções seguras para a participação do Brasil no comércio internacional.

A diversificação mais acentuada, acompanhada das opções comerciais que a política exterior necessitava naquele momento, só seria posta em marcha, só teria sua execução de maneira mais acentuada com a chegada à presidência de Luiz Inácio Lula da Silva em 2003. Nesse ínterim, a União Europeia, maior bloco econômico mundial em termos de composição política, é sem dúvida alguma a melhor opção do país para o engajamento nas relações comerciais nessa nova fase da política externa brasileira. Além de oferecer um mercado amplo, a União Europeia tornou-se o maior investidor comercial do Brasil e da região sul das Américas.

As relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia, no espectro do governo Lula (2003-2010), tem sua relevância fincada não apenas nos percentuais econômicos verificados. O intercâmbio comercial com o bloco europeu, além de uma balança comercial positiva, ofereceu ao país bases de questionamentos junto as potências historicamente dominantes e uma maior visibilidade na cena política internacional, simbolizado pela participação constante e atuante dos diplomatas brasileiros - e do próprio presidente Lula - em organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo, essa atuação da diplomacia brasileira e do presidente Lula, não traduziu a ampliação das relações comerciais com a União Europeia no que diz respeito a ter um acesso maior e sem restrições ao mercado europeu.

Desde o estabelecimento das relações comerciais do Brasil com a União Europeia, ainda no governo FHC, algumas questões de interesse comum para ambas as partes foram sempre cruciais na elaboração e celebração desses acordos. O Brasil sempre reclamou de restrições a mercadorias do país no mercado europeu, principalmente os produtos agrícolas. O Brasil e a Argentina exportam cerca de 61% dos seus produtos agrícolas para a União Europeia (Valle, 2005). Já a União Europeia questiona a falta de abertura comercial brasileira em setores como os de serviços e de energia elétrica, nas quais os europeus tem grande capacidade de exploração e de ganhos comerciais.

Essas discordâncias que acontecem nas trocas comerciais firmadas entre União Europeia e Brasil serviram, no governo Lula, para que o país desse um salto positivo em direção a uma melhor formatação desses acordos. A União Europeia sempre fez questão de evocar em suas ações comerciais a sua cultura secular. Isso significa que, para além das questões comerciais e de qualquer uma outra, o bloco europeu não abre mão de uma coesão política, ainda que seja mínima. Alguns especialistas em política exterior, a exemplo de Cristina Pecequillo e Estevão Rezende Martins, argumentam que uma das razões de os acordos celebrados entre Brasil e União Europeia terem um perfil insalubre é a baixa institucionalização do Mercosul.

O Mercado Comum do Sul, bloco econômico do sul das Américas era composto, a época do governo Lula por quatro países; Brasil, Argentina, Paraguai, e Uruguai. Atualmente ainda apresenta em sua formatação estrutural o mesmo número de países. Entretanto, após a deposição do presidente paraguaio Fernando Lugo em 2012, o Paraguai decidiu abandonar o bloco. Meses depois em Cúpula Extraordinária do Mercosul realizada em Brasília, os demais países membros admitiram a entrada no bloco da Venezuela. Atualmente o Mercosul é composto pelos seguintes países: Brasil, Argentina, Uruguai e Venezuela. Mais por que se atribui a configuração política do Mercosul como responsável pelo perfil insalubre dos acordos celebrados com a União Europeia?

O Brasil sendo o principal país do bloco sul-americano teria, na visão dos europeus, que imprimir no bloco econômico a que pertence uma maior solidez política: ampliação do mesmo em termos de Estados-membros, uma política econômica homogênea e um crescimento econômico sustentável. Entretanto, como se verá neste trabalho, essa ausência de uma coesão política no Mercosul não explica de maneira satisfatória esses entraves verificados nas relações comerciais do Brasil com a União Europeia. Essas questões de cunho político, que são levadas a cabo quando os acordos comerciais são elaborados, não são as responsáveis pelo caráter deficitário que estes acordos venham a apresentar. Uma

interpretação mais detalhada nos mostra que as mesmas questões de ordem política podem ser verificadas e aplicadas com um teor ainda maior a União Europeia.

Com uma abordagem voltada exclusivamente para as questões de ordem política, o trabalho não se destina a fazer, por exemplo, a análise dos dados envolvendo o comércio exterior entre o Brasil e o bloco europeu. O objetivo é apreender o contexto e os fatos que nos mostram em que medida as relações comerciais com a União Europeia possibilitaram resultados positivos e o êxito da política externa brasileira no governo Lula. Serão usados textos dos Encontros Nacionais do PT, artigos de revistas de política internacional, capítulos de livros que versem sobre o tema, além é claro dos dados e do balanço executivo dessas relações comerciais extraídos de órgãos governamentais como o Ministério da Indústria Desenvolvimento e Comércio e a Eurostat.

Primeiramente, faremos um delineamento histórico do Partido dos Trabalhadores (PT), visto que Lula da Silva se constitui num dos maiores nomes dessa legenda na história, tornando-se imprescindível dentro do contexto que o trabalho se propõe a abordar. Iniciamos a nossa discussão apresentando as motivações históricas que permitiram a idealização de um partido político destinado a defender com afinco todas as aspirações da grande massa de trabalhadores. Em seguida, veremos que uma marca característica do PT, em sua história política, foi sempre a pluralidade partidária. Será possível observar que essa diversidade política partidária, contribui não só de maneira contingencial para a construção e o crescimento do PT; sinaliza também para a adaptação da legenda as diversas situações da cena política brasileira. No capítulo primeiro trataremos também da questão do Socialismo petista. Afinal, o PT teve em algum momento da sua história política o Socialismo como ideologia política e partidária? É possível se detectar algum tipo de Socialismo na história do PT? A partir da leitura de alguns documentos de formação do PT, a exemplo da Resolução do IV Encontro Nacional do Partido realizado no ano de 1986, tentaremos apresentar uma resposta pertinente e possível quanto a esta questão.

Ainda no primeiro capítulo, falaremos das campanhas presidenciais disputadas pelo PT. Veremos como o partido dos trabalhadores conseguiu atrair para o projeto político que defende partidos políticos que apresentem uma visão política divergente, e como o PT consegue se adaptar à cena política brasileira conforme a situação social e política do país. Finalizando o primeiro capítulo, veremos como o projeto político de Fernando Henrique Cardoso, antecessor de Lula, vai desmoronando. Veremos que a formatação política partidária do PT, na campanha presidencial de 2002, nada mais simbolizava do que a reprovação de um projeto neoliberal fadado a constantes e repetitivos surtos de instabilidade do mercado

internacional. Como tal, esse quadro abriu espaço para a chegada de Lula à Presidência da República e, uma vez investido na posição de Chefe de Estado, Lula trataria de buscar opções comerciais que pudessem inverter o quadro político e econômico deixado por FHC.

No segundo capítulo, trataremos sobre a formação dos blocos econômicos e sobre a formação da União Europeia, bem como sobre as funções políticas, econômicas e sociais do bloco europeu. O objetivo maior do capítulo é apreender o contexto em que se formam os blocos econômicos fazendo a ressalva de que a formação da União Europeia, além de ser um exemplo único de bloco econômico, antecede e muito a formação dos blocos econômicos na chamada “nova ordem mundial”.

Tendo como marco principal a queda do Muro de Berlim (1989), a nova ordem mundial dá início a formação dos blocos econômicos, a exemplo do Nafta e do Mercosul. Ao iniciarmos o capítulo dois tentaremos apresentar, de maneira sucinta, o contexto de formação do Nafta (Tratado Norte Americano de Livre Comércio) e do Mercosul. Embora não sejam os principais objetos de estudo deste trabalho, o debate sobre os mesmos se faz necessário para se apresentar as circunstâncias em que foi construída a União Europeia.

A União Europeia, enquanto terminologia para o bloco europeu tal qual se verifica hoje, está sim compreendida nessa nova ordem mundial – depois do Tratado de Maastricht de 1992 – portanto contemporânea ao contexto em que se formam Nafta e Mercosul. Por outro lado, a União Europeia, enquanto um aglomerado de países que se unem para a formação de um bloco com unidade política e econômica antecede todo esse processo.

Na segunda parte desse capítulo, trataremos da formação da União Europeia. Veremos que, desde o Tratado de Roma que instituiu a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), até o Tratado de Maastricht de 1992 que deu origem a União Europeia tal qual a concebemos hoje, a componente econômica sempre prevaleceu nos arranjos, conversações e na construção de um espaço único europeu. Veremos também como a instabilidade econômica no continente europeu, nas décadas de 1970 e 1980, impeliu as nações da Europa para as reformulações políticas e institucionais, no sentido de melhorar e garantir a integração europeia.

Finalizando o capítulo dois veremos a atuação europeia nos âmbitos político, econômico e social. Será feita uma diferenciação entre o ordenamento jurídico da UE e o seu papel político. Veremos que, uma vez mal interpretados, alguns princípios institucionais da União Europeia podem ser confundidos como políticas do bloco ao invés de serem vistos como ferramentas de funcionamento do mesmo. No que concerne ao papel econômico e social do bloco europeu, serão vistos os principais órgãos e as atribuições de cada um deles.

A terceira e última parte do trabalho tratará das relações comerciais do Brasil com a União Europeia no Governo Lula. Sem a pretensão de se fazer uma análise minimalista dessas relações, o capítulo três tem como objetivo principal captar o contexto em que essas relações são possibilitadas, bem como a diferenciação existente entre as relações comerciais do Brasil com o bloco europeu em relação a outras formas de engajamento.

Primeiramente, faremos uma rápida retrospectiva acerca das relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia. O objetivo é indicar, a partir do momento inicial do capítulo, alguns questionamentos acerca de debates que sempre se fizeram presentes nas questões comerciais entre o país e o bloco europeu.

Num segundo momento apresentaremos alguns países da Europa com quem o Brasil mantém contatos comerciais, bem como as exportações e importações brasileiras para a União Europeia. Veremos que a maioria dos acordos comerciais celebrados entre Brasil e União Europeia são bilaterais, ou seja, firmados entre pares de países. Contudo, essa bilateralidade não representa um empecilho às pretensões da política externa brasileira. Quando se analisam os acordos comerciais da União Europeia com outros países e blocos econômicos exteriores a ela, é possível se verificar as mesmas ponderações que são feitas em relação aos intercâmbios comerciais que o Brasil tem com os europeus.

Finalizando o terceiro capítulo e o trabalho faremos um balanço crítico acerca do que representou as relações comerciais com a União Europeia em termos de mudança para a política externa no Governo do presidente Lula.



## **CAPÍTULO I**

### **O PT EM FOCO: FORMAÇÃO, TRANSFORMAÇÕES E ASCENSÃO**

A construção de um partido político que ostentasse todas as bandeiras defendidas pelos trabalhadores durante a ditadura militar, particularmente no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, eis o pressuposto fundamental para a construção do Partido dos Trabalhadores (PT).

Todavia, desde os primórdios da construção do PT o partido seria atravessado por uma contradição ideológica. Por um lado, tínhamos a idealização de um partido político que se dizia socialista contribuindo para dar dinamismo e viabilidade a sua formação. Por outro lado, verificávamos que mesmo antes de o partido se tornar uma realidade, apresentava em suas fileiras uma complexidade muito grande de classes sociais, abrindo espaço, posteriormente, para os questionamentos quanto à perda de identidade e objetividade do PT.

Neste capítulo, tentaremos apresentar de que maneira essa dualidade de sentidos converge para possibilitar a formação do PT. Veremos também como essa heterogeneidade acompanha o partido desde o seu momento inicial, e como, nos momentos de disputas e de fomentação de estratégias políticas, ela se fez/faz presente.

#### **1.1 Uma pluralidade partidária**

Que o Partido dos Trabalhadores foi originado a partir dos movimentos grevistas do ABC paulista em fins dos anos 1970, isso é por demais sabido. O PT foi formado oficialmente em 10 de fevereiro de 1980, em solenidade realizada no Colégio Sion, localizado na cidade de Lins, interior de São Paulo.

Todavia, quando o assunto é apontar as mudanças que o Partido dos Trabalhadores sofreu ao longo dos seus mais de 30 anos, se faz pertinente uma observação minuciosa do contexto histórico de fundação do partido. Questões como o PT ter ou não se distanciado de suas bases programáticas, aproximando-se assim de uma social-democracia nos moldes

européus, e quanto a legenda ter tido, ou não, uma ideia definida de Socialismo fazem-se sempre atuais nesse debate.

É possível perceber nos documentos de fundação do Partido dos Trabalhadores como, por exemplo, na Resolução do IV Encontro Nacional do PT, realizado no ano de 1986, uma falta de clareza quanto ao modo como estas questões de perda de identidade por parte do partido possam ser capturadas. Porém, tal imprecisão não deve ser entendida enquanto uma confusão ideológica dos membros do partido, ou mesmo que essa imprecisão venha a representar uma progressiva exclusão e um distanciamento das classes sociais que fundaram o PT, sobretudo o operariado paulista e os sindicalistas.

A formação de um partido político que viesse a se opor ao regime militar, e representasse eminentemente a classe trabalhadora só foi possível com a mudança de comportamento dos agentes envolvidos diante das ações mais repressivas do governo. Mudanças que não se resumiriam apenas ao enfrentamento físico propriamente dito, mas também se deram no âmbito político e econômico. De início, veremos como se deu a transição de um movimento reivindicativo de massa para um movimento político. Ou seja, tentaremos apreender os fatos que fomentaram a transição do sindicalismo tradicional, praticado até o final da década de 1970, para o “Novo Sindicalismo” que irá, posteriormente, desembocar na formação do Partido dos Trabalhadores.

No modelo de sindicalismo tradicional praticado até então, os diretores dos sindicatos de cada empresa levavam as reivindicações dos seus funcionários para a apreciação da burocracia governista. O Governo, por sua vez, através de uma política salarial que oprimia a classe trabalhadora, e que divergia em relação ao que cada categoria pleiteava, dificultava ao máximo as reivindicações do movimento sindical. Em contraste com o modelo de sindicalismo tradicional, o Novo Sindicalismo:

[...] é a denominação que caracteriza o tipo de movimento sindical surgido em 1978 durante a crise da ditadura militar. Em contraste com a prática burocrática e governista da quase totalidade dos diretores de sindicatos oficiais de então, os dirigentes do Novo Sindicalismo rebelaram-se contra a política salarial da ditadura e procuraram mobilizar suas bases para a ação grevista. No meio urbano [...] os dirigentes estavam inseridos principalmente nos setores da classe operária e da classe média com maior poder de pressão e organização sindical, como metalúrgicos das montadoras de veículos e das grandes usinas de aço, operários do setor petrolífero, empregados de bancos, estatais etc [...] (BORRO JR, 1994, p. 23).

É interessante notar que esse novo tipo de organização sindical, também denominado de “neocorporativismo”, já contempla em sua composição uma formação heterogênea. De um lado não apresenta apenas a parcela mais extremada dos movimentos grevistas da década de 1970: os sindicalistas e o operariado paulista. Por outro lado, sinaliza para uma junção de forças, para a fusão dos diversos movimentos sindicalistas em favor de uma única causa: refrear os efeitos das políticas salariais do regime militar. Mas, o que explicaria essa convergência de forças por segmentos sociais tão diversos e, aparentemente, paradoxais em interesses?

Com a transição do sindicalismo de confronto para o neocorporativismo assiste-se, além da mudança na estratégia de se debelarem as proposituras dos movimentos sindicais, a uma ampliação e intensificação do próprio movimento sindical. Ao se superar o modelo tradicional do sindicato oficial, em que este representava o todo da classe trabalhadora em seus diversos segmentos (por exemplo, o setor automobilístico que era composto por várias indústrias e era representado por um único sindicato) as ponderações dos sindicalistas agora se davam de forma individual. Cada empresa se organizava e cada segmento decidia o que era prioritário para a categoria. Dependendo da apreciação e do que o governo acatasse a respeito de suas reivindicações, os operários se organizavam em movimentos grevistas por setor de empresa. Movimentos grevistas estes que, assim sendo, se configuravam fora da estrutura oficial acordada com o governo (BORRO JR, 1994).

Esse novo traço do sindicalismo neocorporativista fez com que os sindicalistas ganhassem um maior espaço no campo social. Na medida em que o modelo tradicional de sindicato é quebrado, tem-se uma estratificação do movimento sindical. Assim sendo, o movimento sindical ganha amplitude e maior dinamismo, passando a ter os seus agentes – os sindicalistas e o operariado – como principais atores desse processo. A diretoria do sindicato oficial perde este espaço, e ao invés de órgão consultivo do governo, passa a mediar não mais as relações entre governo e sindicatos, e sim, as relações entre a diretoria de cada sindicato e do seu corpo de funcionários. Tal mudança de posicionamento marcará, nos movimentos grevistas, uma postura muito mais agressiva, resultando num maior poder de pressão diante do governo. Aproveitando-se do fato de, no modelo de sindicato oficial, a diretoria representar o todo da classe trabalhadora, principalmente o operariado paulista das empresas automobilísticas, em 1979, ocorre à união das diversas classes de sindicalistas, desembocando

numa greve geral de toda a categoria. Acostumados com a subserviência dos sindicalistas, ao se deparar com a nova situação:

O regime militar reagiu de forma dura: em vez da relativa complacência que demonstrara diante das greves de 1978, partiu para a ação repressiva contra os trabalhadores e contra a direção sindical e bloqueou qualquer negociação fora da política salarial (BORRO JR, 1994, p. 24).

Foi diante deste cenário nebuloso que o movimento sindical deu um passo decisivo na busca de superar este isolamento social e, conseqüentemente, político, imposto pelo governo. Os sindicalistas e o operariado, em conjunto com as demais classes sociais envolvidas na criação do PT, decidiram juntar forças. Tal qual o governo percebeu no movimento sindical uma postura bem mais agressiva, tendo em vista a ampliação e a difusão dos movimentos, também os grevistas perceberam que:

[...] a tendência á pratica sindical neocorporativa não pôde desenvolver-se. A existência de um regime político ditatorial e a imposição de uma política salarial rígida e centralizada bloquearam o desenvolvimento do neocorporativismo e induziram o novo sindicalismo, que recém surgia a ação unificada com o movimento popular e democrático contra a ditadura e sua política de desenvolvimento. Foi a política que unificou o movimento sindical, contendo a tendência centrífuga proveniente da estrutura econômica do país (BORRO JR, 1994, p. 24).

Percebe-se então que a união dos vários segmentos sociais envolvidos na criação de um partido político que representasse e defendesse exclusivamente a bandeira dos trabalhadores é próprio do momento caloroso das discussões em torno de melhores condições para a grande massa de trabalhadores. Sendo fruto das constantes políticas salariais da ditadura, a construção do PT (Partido dos Trabalhadores) deriva de um processo político e social que fomentou e propiciou a construção do mesmo, apresentando em suas fileiras, desde o início, uma composição estrutural heterogênea. Composição estrutural heterogênea que não causaria nenhum empecilho no processo de construção do PT. Tanto os movimentos sociais que não estavam ligados mais intimamente com as grandes greves da década de 1970 como os setores da classe média, quanto os setores que ganhariam maior visibilidade na formação da

legenda recém inaugurada (os sindicalistas e operários) seguiram um caminho político semelhante.

Os movimentos sociais que contribuíram para a formação do Partido dos Trabalhadores, especialmente aqueles que estavam localizados na classe média (funcionários de bancos, ex-parlamentares, militantes de outros partidos), foram minoria no processo de formação. Além disso, estes grupos sempre apresentaram nos congressos e encontros do partido uma proposta política que não estava em consonância com as aspirações políticas do PT. O que, de antemão, significa dizer que: se os diversos grupos de sindicalistas e o operariado ainda não tinham um caminho ideológico definido a seguir, tinham pelo menos uma preponderância quanto ao poder de definir qual a melhor estratégia política. O que pode ser interpretado como uma clara demonstração do papel político que os operários sindicalistas desempenhavam no partido, mesmo que estes não fossem os responsáveis diretos pelas atribuições executivas, as decisões de cunho eminentemente políticas.

Quando da transição para o modelo de sindicalismo do tipo neocorporativista, os setores de esquerda que se uniram aos sindicalistas nos movimentos grevistas, os de classe média especificamente, tinham contato e conhecimento das teses marxistas, muito embora não as defendessem abertamente como bravata para o novo partido que se constituía há pouco. Esse fato, por si só, já serviria para aproximar esses segmentos sociais. Além do mais, coloca o setor da classe média como sendo o principal aglutinador e formulador dos interesses do partido como um todo. Em suma, na prática, esse setor da esquerda que contribuiu para a formação do PT, mas que não se localiza com muita proximidade social dos movimentos grevistas, foi quem desempenhou as deliberações políticas, foi ele quem proclamou a última palavra do partido, o que o mesmo decidiu enquanto estratégia política. No entanto, a conotação política do PT, sobretudo nesses momentos iniciais, ficou não com a sua cúpula - onde se encontram, pois, os setores da classe média - e sim com a base, onde se localizam os movimentos grevistas (principais expoentes na construção do Partido dos Trabalhadores).

Essa dupla dicotomia, que favorece decisivamente o surgimento do partido dos trabalhadores é compreendida de maneira plausível quando se examina, por exemplo, a Resolução do IV Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores. Ao indicar, por exemplo, como deveria ser a atuação política de um membro petista, estivesse este no sindicato ou não, observa-se uma série de pontos aparentemente contraditórios:

Deve-se incentivar a criação de núcleos de base do PT por categoria e por local de trabalho, dando-lhes toda a assessoria possível [...] sem esquecer que os núcleos são organismos partidários e não sindicais. Como tal, esses núcleos devem participar das atividades partidárias em todas as instâncias [...] (PT, 1986, p. 9-10).

Em outro trecho, ainda relacionado à atuação política de um petista, vemos que:

A atuação petista no sindicato jamais deve ser semelhante a das vanguardas cupulistas, pretensas donas da verdade, mas isoladas das bases. Os militantes devem atuar, principalmente, a partir do local de trabalho [...] A atuação dos petistas no local de trabalho não deve ser só no sentido de organizar os núcleos de base por categoria ou local de trabalho. Devem incentivar a criação de comissões de empresa [...] As comissões de empresa, para serem órgãos unitários e, ao mesmo tempo, autônomos, devem ficar fora da estrutura sindical e partidária [...] (PT, 1986, p.10).

Os trechos mostram como as teses políticas elaboradas pelo PT vão de encontro à conjuntura política, social e também econômica do momento em que o regime militar entra em sua crise mais aguda no final dos anos 1970. Ao afirmar que os núcleos de base por empresas devem ser entendidos como uma artéria política do partido e não tão somente como órgão sindical, e logo depois dizer que a ação petista nos sindicatos deve ficar equidistante da cúpula, há aparentemente uma negação da base e uma aclamação da ala majoritária. Mas, na verdade, o que há aí não é uma diminuição do papel e da importância política que terão os militantes petistas, estivessem eles dentro ou fora dos sindicatos; nem tão pouco uma conotação que viesse a representar uma postura privilegiada dos que se encontravam na cúpula. O que se denota é uma nítida, porém imprecisa, conduta dos elementos mais representativos do PT no sentido de refletirem uma postura que os aproximaria ideologicamente do Socialismo de Karl Marx<sup>1</sup>. Muito embora na prática, sobretudo quando as teses do Partido dos Trabalhadores eram levadas a baila, não apresentassem tamanha

---

<sup>1</sup> Socialismo Alemão ou Verdadeiro Socialismo, o Socialismo que defende Karl Marx é aquele em que a sua aplicação está de acordo com as necessidades de sua sociedade; ou seja, a sociedade/o povo alemão. Uma vez que o Socialismo enquanto filosofia social surgiu primeiramente com a Revolução Francesa do século XVIII (1789), a aplicação do mesmo estava voltada para a sociedade francesa da época, e como tal, para o nível de estágio social atingido pela sociedade francesa. Karl Marx, percebendo essa constatação, atenta que além da sociedade alemã ainda não estar no estágio social da França do século XVIII, o Socialismo importado dos franceses não contemplava de maneira satisfatória os ideais almejados pela sociedade alemã. Segundo Marx, o socialismo francês contrapunha-se ao governo enquanto forma de organização da sociedade. E como os alemães ainda não estavam vivenciando esta realidade, Marx então adequa essa concepção de socialismo colocando junto as tratativas políticas as questões sociais. Para Marx este seria sim o sentido original do Socialismo.

proximidade com esse tipo socialismo. É aqui que entra outra questão que circunda o PT em sua trajetória política: o PT, ao longo de sua trajetória política, teria assumido o Socialismo como uma ideologia definida e característica do partido? Ou, ao longo dos anos, foi se aproximando cada vez mais de um modelo socialdemocrata semelhante ao que é possível se verificar na Europa?

Primeiro, a questão do socialismo. O PT não abandonou o socialismo porque, na realidade, essa corrente ideológica que o partido fez questão de defender em seus primórdios, nunca existiu enquanto ideologia partidária predominante. O que não significa que este não estivesse presente e intimamente ligado ao partido no seu processo de formação e em momentos posteriores. O socialismo é perceptível no PT enquanto uma tendência.

Tal qual os sindicalistas se organizavam nos mais diversos setores da indústria, ampliando os movimentos grevistas e promovendo as greves que levariam ao surgimento do PT, formulando o que entendiam como salutar para ser levado e debatido no meio político, o socialismo do PT pode ser aí verificado. Ora, o socialismo tem como principal doutrina o distanciamento das elites e a promoção dos trabalhadores ao poder pela via revolucionária. Via revolucionária que não significa necessariamente confronto direto entre as partes. Se recapitularmos que as teses políticas do PT eram proclamadas pela cúpula e não pela base, mas que a representatividade política se concentrava não na cúpula e sim na base – portanto, onde seria passível a localização de um socialismo, podemos sim afirmar que houve, em algum momento da história política do PT, algum traço de Socialismo. Se este Socialismo terá ou não a relevância objetivada pelo partido como se verá mais a frente, isso se explica pela maneira como cada grupo – cúpula e base – se configuraram desde o início dentro do partido.

Quanto à discussão de o PT ter se aproximado da socialdemocracia europeia, esta emerge também em um contexto similar e adjacente a questão do socialismo petista. Do período inicial de formação do PT até os anos finais da década de 1980, houve uma hegemonia dos sindicalistas autênticos<sup>2</sup>: grupo que conformou as várias tendências sindicalistas em uma só, proporcionando a convergência das mesmas e a construção do PT. É a partir do momento em que a esquerda organizada<sup>3</sup> dentro do partido começa a ganhar corpo

---

<sup>2</sup> O Sindicalismo autêntico é aquele em que os trabalhadores elaboravam sua pauta de reivindicações, principalmente em termos de congelamento de salários e de melhores condições de trabalho no setor industrial.

<sup>3</sup> A partir de meados da década de 1980, os grupos sociais que compunham o PT, em especial os sindicalistas e operários, defendiam que o Partido dos Trabalhadores deveria ser composto exclusivamente por pessoas que mantivessem a defesa das lutas de classe, mesmo tendo ciência que não podiam alcançar esse objetivo sem adentrarem na cena política do país, concentrando suas lutas apenas nos sindicatos. Essa postura dos segmentos

que se insinua, na interpretação dos membros petistas – quer estejam nos sindicatos, quer estejam fora deles – a possibilidade de o partido estar sendo permeado por uma social democracia:

Entre este período inicial e 1987, quando o PT procurou definir, em seu V Encontro Nacional, o tipo de socialismo que defendia, houve um crescimento da influência ideológica da esquerda organizada no Partido, com o conseqüente fortalecimento do discurso e dos paradigmas leninista. [...] enquanto nos documentos iniciais, a ideia central era a democracia, nas Resoluções políticas do V, VI e VII encontros nacionais do PT, a questão central passou a ser a relação entre o socialismo e a democracia (NUNES, 2007, p. 106).

Um fato interessante de ser ressaltado, é que os sindicalistas autênticos, aqueles mais intimamente ligados as questões sindicais, estiveram no processo de formação do PT numa posição adjacente, enquanto foram arregimentados no modelo neocorporativista do novo sindicalismo. Por que então estes não foram caracterizados como autênticos desde a fundação do partido?

Estes não foram caracterizados como autênticos desde a formação do PT, porque era na ala majoritária, que fez convergir os diversos setores do sindicalismo, que havia algo de propositivo, de organizado. Era nos setores da classe média onde se localizava a parcela mais intelectualizada do processo formativo do PT, o que simbolizava uma maior compreensão da realidade política do país, resultando assim no artifício necessário para a preponderância inicial na cúpula do partido. Considerando-se a situação política e econômica do país na época como propícias ao papel desempenhado pela cúpula nessa fase inicial, aglutinando os diversos movimentos sociais que formariam o PT, conclui-se que a ala dirigente não foi hegemônica na construção do partido dos trabalhadores. A maneira como os sindicalistas de cada empresa se organizavam, e depois a eclosão dos diversos setores em greves, é próprio do contexto social que se apresentava. Logo, percebe-se que se estes tivessem se organizado de maneira diferente no processo de formação do partido, tomando para si os méritos da construção do PT, empreendendo uma postura hegemônica desde o início, não teriam contribuído tão significativamente como acabaram contribuindo na formação do Partido dos Trabalhadores. A

---

sociais petistas de flexibilidade política acompanhada da conservação ideológica do partido caracteriza esses segmentos sociais como esquerda organizada.



autenticidade dos mesmos não consistiu na tomada de dianteira dentro do partido, e sim, por terem ficado num plano inferior enquanto propositivo e representativo.

Por fim, por que ao ganharem maior espaço dentro do partido, abrem caminho para a discussão de uma possível social-democracia no partido dos trabalhadores?

Levando-se em consideração o trajeto político que o partido fez (fundação, institucionalização, participação nas primeiras campanhas) podemos de início dizer que o grupo mais a esquerda não tardou em se fazer predominante. Seguiu e respeitou a trajetória política do partido. Em segundo lugar, a discussão de que o PT estaria sendo inundado por teses da social democracia não é fomentada pela esquerda organizada, e sim pela ala majoritária, a cúpula petista. Quando os sindicalistas autênticos buscaram maior visibilidade dentro do partido, querendo mais democracia no mesmo, não estavam empreendendo um discurso leninista<sup>4</sup>, nem muito menos se atendo apenas ao debate mais caloroso com a cúpula. Estavam principalmente divergindo quanto às estratégias políticas elaboradas e adotadas pela ala majoritária. O que não significa dizer que estes estivessem se distanciando de suas bases programáticas originais. Afirmar que:

[...] tais críticas [...] se restringem aos aspectos burocráticos e a ausência de democracia ‘no socialismo real’. A matriz deste sistema – a Revolução Russa e o Bolchevismo sob Lênin – não é contestada por nenhum setor expressivo do partido. Questionam-se apenas as ‘deformações e os desvios em relação ao projeto original, surgidos no processo de consolidação dos regimes socialista’ (LYRA, 1994, p.128. *Apud* NUNES, 2007, p. 107).

Diante do posicionamento do autor, e do quadro por ele apresentado, é possível se perceber que estes fatos comungam não para a perda de identidade do movimento socialista no PT, mas exatamente o contrário. Ora, ao afirmar que o que se questiona são os desvios em relação ao projeto original, ratifica a existência de um socialismo no período inicial do PT. Pois, se está se questionando algo é porque há algo para se questionar. Não haveria motivos,

---

<sup>4</sup> Como as posturas do operariado sindicalista, setor de maior destaque na construção do PT tinham antes do Golpe Militar de 1964 uma postura bem tradicional (greves) em termos de reivindicações, a ala majoritária, que estava a cargo das deliberações políticas nesse momento, passou a atribuir aos sindicalistas um discurso leninista. Ou seja, não compreendiam que essas camadas sociais tivessem agora a compreensão e a capacidade de se adequarem a nova situação política do país, visto que essa acomodação significava em relação aos pilares de fundação do PT um contrassenso.

principalmente por parte dos sindicalistas, para se questionarem as decisões emanadas da cúpula se estas estivessem de acordo com o que os mesmos entendessem como salutar para o todo da classe trabalhadora. O que atesta a capacidade dos mesmos, mesmo sem a preponderância inicial no partido, de participarem ativamente e potencialmente das formulações políticas do partido. Ao afirmar que a Revolução Russa e o Bolchevismo de Lênin não são contestados, longe de ser um abandono, significa a conservação dos mesmos enquanto referenciais teóricos. O que acontece nesse momento de entraves entre a base e a cúpula é a busca, por parte da esquerda organizada, de uma transição da base para cúpula. O que vai de encontro ao sentido mais natural do socialismo e não o contrário.

As mudanças que o PT sofreu ao longo dos seus mais de 30 anos, desde a fundação até os dias atuais, são acompanhadas por um movimento próprio de adequação política e social. No seu processo de formação ela é salutar enquanto figuração dos diversos segmentos da classe trabalhadora em uma plataforma inferior. À medida que o partido dos trabalhadores se transforma, estas mudanças fazem o partido avançar num movimento de continuidade ideológica através da ligação umbilical com as bases.

As campanhas presidenciais disputadas pelo PT desde o final dos anos 1980 até a consagração do partido em 2002, tendo sempre como expoente maior do partido o candidato Lula da Silva, servem para demonstrar com mais clareza as constantes adaptações do Partido dos Trabalhadores na cena política brasileira.

## **1.2. As disputas presidenciais**

Depois de anos de silêncio e abstenção política, a população brasileira teve novamente a chance de escolher seus representantes, sufragando o íntimo e inviolável direito ao voto. É nesse clima de euforia e liberdade que se chegou ao ano de 1989, ano da primeira eleição direta para Presidente da República depois dos anos difíceis do regime militar. Doravante, uma característica peculiar iria pautar o pleito daquele ano: diferentemente das eleições seguintes, onde se escolheria além do presidente os representantes da Câmara e do Congresso, a eleição presidencial de 1989 tinha o caráter de uma eleição solteira (RUBIM, COLLING, 2004). A disputa seria, única e exclusivamente, para se escolher o Chefe de Estado - o primeiro presidente eleito diretamente pelo voto livre.

A eleição presidencial daquele ano apresentou uma gama considerável de candidaturas, atestando além da pluralidade de propostas e candidatos, certo descrédito em relação aos políticos e a política (RUBIM, COLLING, 2004). Em meio a este cenário político diverso e conturbado, duas candidaturas se sobressairiam num primeiro momento. De um lado Fernando Collor de Melo do então PRN (Partido da Reconstrução Nacional), que tinha ideias neoliberais e defendia a reconstrução do Estado. Já representando as esquerdas, tínhamos o ex-sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva – o Lula – defensor das questões sociais e sempre evocando as questões relacionadas à dificuldade de vida dos trabalhadores. Collor representava, na teoria, o novo, o político moderno, jovial, com boa instrução e bons modos. Por sua vez, pelos menos em termos de visão de mídia para aquele momento, Lula representava a radicalidade e a defesa ferrenha dos interesses dos trabalhadores. As diferenças relacionadas às imagens de Lula e de Collor não seriam, no momento de disputa da campanha, fatores influenciadores nas eleições, arregimentando votos e eleitores para um ou outro lado. O único evento estranho que se observou na campanha presidencial daquele ano (levando-se em consideração a imparcialidade e a lisura que se espera dos veículos de comunicação) foi o apoio deliberado de certa parte da imprensa à candidatura de Collor, nos momentos finais da eleição.

A primeira eleição direta para presidente teve como vencedor o candidato da corrente neoliberal Fernando Collor de Mello. Collor conseguiu derrotar Lula da Silva em segundo turno, obtendo 53% dos votos. Lula da Silva obteve na campanha de 1989 47% da preferência do eleitorado.

Já a campanha presidencial de 1994, quando analisada do ponto de vista crítico do contexto que a envolve apresentou, segundo os analistas e cientistas políticos, um diferencial significativo, acachapante: o Plano Real<sup>5</sup> idealizado um ano antes:

[...] o que se demonstrou ser o grande diferencial na competição eleitoral de 1994: o Plano Real, esboçado nitidamente em uma perspectiva de interferir no calendário eleitoral. A eleição “casada” para diversos cargos públicos; a legislação eleitoral mutilada; as novas composições políticas, com destaque para a aliança entre PSDB e PFL, e, em especial, o Plano Real alteram profundamente o cenário de indefinições e de possibilidades variadas que se

---

<sup>5</sup> O Plano Real foi à transição da moeda corrente do país – do Cruzeiro para o Real - feita pelo então Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso em 1993, que visava à estabilização econômica do país.

havia aberto no período pós-impeachment (CANELAS RUBIM, COLLING, 2004, p. 21).

Tendo sido lançado em 1993, pelo então ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso – o FHC – durante o governo de Itamar Franco, o Plano Real transcenderia a campanha presidencial de 1994. O apego e a defesa do candidato da direita Fernando Henrique Cardoso em relação ao Plano Real, e a suposta estabilização da economia brasileira, fariam com que este tivesse uma comodidade considerável durante todo pleito. A única discussão suscitada durante a campanha, e que foi uma vertente para o candidato das esquerdas – mais uma vez Lula da Silva – foi à viabilidade das políticas neoliberais representadas por Cardoso, que vinham sendo implementadas no país desde Collor de Mello. Contudo, a pompa e a midiaticização que se fizera acerca do Plano Real, e do seu patrono, tornaram-no vencedor nas eleições daquele ano.

Em 1994, Fernando Henrique Cardoso derrotou Lula da Silva com facilidade já no primeiro turno. FHC obteve 55,22% dos votos contabilizados, contra 39,97 % de Lula<sup>6</sup>.

A campanha presidencial de 1998 seria polarizada, mais uma vez, pelos dois candidatos que rivalizaram o pleito quatro anos antes. Todavia, mesmo tendo sido FHC mais uma vez o vencedor, não se pode dizer que, em um contexto mais amplo, a eleição daquele ano tivesse a conotação de favas contadas para o candidato da direita, mesmo os setores da mídia estando alinhados com o projeto de governo e tentando transmitir a todo custo essa idéia na mentalidade do eleitorado brasileiro (RUBIM, COLLING, 2004).

Em 1998, o projeto neoliberal que se iniciou com Collor estava consolidado no Brasil. A reeleição, que antes não existia, havia sido aprovada um ano antes. Durante o primeiro mandato, Fernando Henrique Cardoso enfrentou uma grave crise econômica (1995) que, pela imagem que havia criado em torno de si, conseguiu contornar. Entretanto, algumas questões sociais como a seca e as invasões de flagelados no Nordeste, omitidos pela grande imprensa nacional, além de simbolizarem em termos político uma proximidade com o candidato da esquerda Lula da Silva, iriam ser argumentos constantes de Lula para interpelar e contrapor FHC.

---

<sup>6</sup> Dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Disponível em: <[www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1994/brasil/resultado-das-eleicoes-1994-brasil](http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1994/brasil/resultado-das-eleicoes-1994-brasil)> Acesso em: 9 de abril de 2013.

As políticas neoliberais também iriam impor uma nova realidade aos sindicatos, aos empresários – em vista das privatizações – e aos trabalhadores em geral. Essa nova realidade iria motivar alianças políticas inéditas na eleição seguinte (2002) e, para muitos analistas, se houvesse existido segundo turno na campanha presidencial de 1998, a reeleição de FHC poderia ter sido comprometida (CRUZ, 2010). Em 1998, em primeiro turno, Lula da Silva perderia a eleição presidencial pela terceira vez, sendo a segunda consecutiva para Cardoso. Lula obteve 31,71% dos votos contra 53,06% de Fernando Henrique Cardoso<sup>7</sup>. Todavia, a partir do segundo mandato, FHC não conseguiu se reabilitar politicamente. As crises em seu governo aumentaram, tanto no âmbito externo quanto internamente, levando não só a sua imagem ao desgaste, como também ao fracasso do seu grupo político. O mesmo não conseguiu emplacar a continuidade do projeto político por ele simbolizado.

Alguns fatores contribuíram para que o PT conseguisse chegar finalmente a Presidência da República no ano de 2002. Uns ligados mais diretamente a questões políticas e sociais do país à época da campanha presidencial, outros correspondentes ao modo como, ao longo dos anos, e de campanha em campanha, o Partido dos Trabalhadores buscou se moldar ao jogo político, formulando estratégias e firmando alianças que o possibilitasse se fazer sempre presente e atualizado no debate sobre os principais problemas do Brasil.

Uma das razões do sucesso do PT na campanha presidencial de 2002 foi à perda de popularidade do então presidente Fernando Henrique Cardoso, bem como a falta de credibilidade do seu grupo político e o insucesso da sua política econômica. Durante todo o governo FHC, a política externa adotada pelo mesmo teve um caráter de dependência, sobretudo em relação aos EUA. Nesse tipo de relacionamento, o país é dependente não apenas de ajudas financeiras de organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), concedidas com o aval de países considerados mais desenvolvidos em relação ao Brasil. Depende também de um mercado econômico externo sempre aquecido e estabilizado, além de uma estabilização monetária que o país deve alcançar a todo e qualquer custo. Assim, qualquer movimento estranho ou ameaça vinda do exterior, causa consequências desastrosas em um país que, porventura, esteja inserido nesses moldes no âmbito internacional das relações comerciais.

---

<sup>7</sup> Dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Disponível em: <[www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1998/resultado-da-eleicao-de-1998](http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1998/resultado-da-eleicao-de-1998)> Acesso em: 9 de abril de 2013.

Durante o seu governo, Cardoso teve que enfrentar várias crises econômicas. Uma delas, no ano de 1995, FHC conseguiu contorná-la, em muito graças ao sucesso alcançado à pompa que se fez de sua eleição no ano anterior, quando este foi retratado como “o pai da estabilização econômica”. Já a crise de 2001, no final do seu segundo mandato, colocou fim não só a sua intacta imagem, mas também ao modelo econômico neoliberalista por ele adotado. Em 2002, tal modelo perderia totalmente o sentido, contribuindo para a defasagem do próprio FHC, bem como do grupo político que ele representava:

No Brasil também, a falência do regime cambial que ancorava o real teve consequências sensíveis, embora muito menos estrepitosas. Data daí a erosão da popularidade do governo Fernando Henrique Cardoso [...] Nas eleições presidenciais do ano seguinte, nenhum candidato apresentou-se como representante da continuidade. Os ataques a política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso eram constantes e ninguém o defendia (CRUZ, 2010, p. 8).

Como a crise cambial daquele ano, tendo tido consequências menos nocivas aqui no Brasil, contribuiu sensivelmente para a derrocada do governo e do projeto político de FHC? A estabilização monetária do país se deu principalmente através do endividamento internacional (VIZENTINI, 2005). O que significa dizer que, além do comprometimento da produção do país, houve um abandono da economia interna<sup>8</sup>. Logo, será no auge da campanha presidencial de 2002 que esses temas, sensíveis a sociedade na época, ganharam um escopo maior. Nas eleições de 2002, o candidato das oposições, Lula da Silva, soube tirar proveito deste cenário:

Os limites das políticas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso abriram caminho para a chegada de Lula – e do Partido dos Trabalhadores – ao poder em 2002. Este, na busca por um modelo alternativo ao neoliberal deixado pelo antecessor, opta por um programa que prioriza a aliança com o capital produtivo contra o capital especulativo – o que se expressa, por exemplo, na escolha do seu vice, José de Alencar, um grande empresário industrial (RAMOS, 2009, p.9).

---

<sup>8</sup> Ou simplesmente Macroeconomia, está relacionada à análise de todo o cenário da economia interna através de indicadores econômicos como a variação de preços (inflação), produção industrial, e também da política exterior. É a partir da análise desses indicadores econômicos que o governo elabora, por exemplo, a sua política fiscal (taxa de juros básicos da economia).

A aliança entre um ex-metalúrgico e sindicalista fervoroso dos tempos mais dramáticos da ditadura, Luiz Inácio Lula da Silva, e um grande empresário industrial do setor têxtil José de Alencar, tem uma explicação plausível. Esta aliança política ousada e arrojada, dado as questões ideológicas partidárias, está em conformidade com o quadro de defasagem do governo FHC. As políticas neoliberais de Cardoso, além de causarem um efeito regressivo na produção industrial do país acarretaram um novo traço no sindicalismo brasileiro:

Se nos anos 1980 a questão econômico-salarial assumia prioridade, nos anos 1990 (principalmente em sua segunda metade), a temática da garantia do emprego e as tentativas de combate ao desemprego assumem o primeiro plano. Além disso, os sindicatos buscaram intervir em outras alternativas que ampliassem seu escopo de ação, contribuindo para a consolidação de novas institucionalidades (SANTANA, 2003, p. 304).

Ora, com a venda de empresas brasileiras a organismos multinacionais, muitos trabalhadores deixam de ter estabilidade financeira e a certeza do emprego, e passam a serem funcionários da iniciativa privada. Ao abrir a economia brasileira ao capital internacional, FHC atingiu não apenas o setor industrial, mas também trouxe uma nova realidade ao sindicalismo brasileiro. Essa abertura econômica do país acirrou e aumentou a competitividade das relações comerciais, elevando-as para o âmbito internacional, onde patrões e funcionários tiveram que se enquadrar nesse novo cenário econômico a nível global. Esta nova e indesejada realidade motivou, nas eleições presidenciais de 2002, uma aliança inédita entre o ex-metalúrgico e sindicalista Luiz Inácio Lula da Silva, e o grande empresário industrial José de Alencar Gomes da Silva. Tal aliança, além de trazer em seu bojo o conteúdo crítico da situação econômica do país, simbolizava todos os pressupostos ideológicos que testemunhavam contra a superação do modelo de governo que vigorava no país, sobretudo no âmbito das questões relacionadas à economia.

Finalmente, contribuiria para a chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência em 2002 o leque de alianças políticas que o PT fizera naquelas eleições, o que atesta a adequação do partido as diferentes realidades enfrentadas de campanha em campanha, como fica claro na primeira fala de Lula após a vitória nas urnas:

Para alcançar o resultado de ontem foi fundamental que o PT, um partido de esquerda, tenha sabido construir uma ampla aliança com outras forças partidárias. O PL, o PC do B, o PMN e o PCB deram uma contribuição inestimável desde o primeiro turno. A eles vieram somar-se no segundo turno, o PSB, o PPS, o PDT, o PV, o PTB, o PSDC e o PGT. Além disso, ao longo da campanha, contamos com o apoio de setores importantes de outros partidos identificados com o nosso programa de mudanças para o Brasil. Em especial quero destacar o apoio dos ex-presidentes José Sarney e Itamar Franco e, no segundo turno, o precioso apoio que recebi de Anthony Garotinho e Ciro Gomes (Partido dos Trabalhadores, 2003, p.74).

Em 2002, Lula finalmente conseguiria chegar a Presidência da República derrotando no segundo turno o candidato governista José Serra. Lula obteve 61,27% dos votos, contra 38,72% de Serra<sup>9</sup>. A amplitude dessas alianças demonstra claramente a acomodação do PT na cena política, independentemente do momento histórico que o país atravessasse, e revela a mudança de postura e de conceitos ideológicos do principal expoente do partido nas campanhas presidenciais: Lula da Silva. As alianças com partidos que historicamente, tiveram ou não proximidade com o PT, não o distancia de suas bases programáticas fundacionais.

O PT pode até não ter conseguido conservar uma identidade ideológica totalmente socialista. Porém, soube manter até aquele momento um discurso inconfundível de um partido político localizado à esquerda, sinalizando dessa forma o fortalecimento da legenda. Diferentemente de partidos como o PCB, que nada mais é que uma dissidência do PC do B de 1922, e do PSOL, que é uma dissidência do próprio partido dos trabalhadores, o PT sempre se fez presente nos debates políticos do país e, em termos quantitativos, apresentou sempre uma ascensão em seus quadros, o que evitou que o mesmo se constituísse numa espécie de “nicho político”.

O discurso e a postura de Lula, de campanha em campanha, foi de encontro às aspirações políticas do PT independentemente das questões relacionadas a comportamento político partidário e perfil político de candidato. Também é possível se constatar essa adaptação petista e do próprio Lula, quando se compara a sua atuação e a do seu antecessor, FHC, no tratamento dado a política externa brasileira.

### **1.3 Inflexões na política externa: diferenças entre FHC e Lula da Silva**

---

<sup>9</sup> Dados do TSE (Tribunal Superior Eleitoral). Disponível em: <[www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoesanteriores/eleicoes2002/resultadodaeleicao2002](http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoesanteriores/eleicoes2002/resultadodaeleicao2002)> Acesso em: 9 de abril de 2013.



Caracterizar as disputas políticas entre o PT (Partido dos Trabalhadores) e o PSDB (Partido da Social-Democracia Brasileira) mais do que o enfoque nas campanhas presidenciais travadas entre os dois partidos, compreende se fazer uma abordagem entre a maneira como os dois representantes dessas agremiações – Fernando Henrique Cardoso pelo PSDB, e Luiz Inácio Lula da Silva pelo PT – uma vez na Presidência da República, irão conduzir as questões relacionadas à política externa.

Quais as razões que levaram FHC a adotar o modelo neoliberalista de inserção internacional no plano das relações comerciais? Quais os resultados alcançados ao final dos seus oito anos de mandato? Conseguiu FHC os resultados que almejava? E quanto à gestão de Lula da Silva: Este deu continuidade ao modelo herdado do seu antecessor? Haveria, de fato, em seu governo uma inflexão? São perguntas como estas que necessitam serem respondidas para se apresentar não só as disputas existentes entre o PT e o PSDB mas, sobretudo, para se apontarem as diferenças existentes entre os dois modelos, em especial no que se refere ao âmbito da política externa.

O Brasil em meados dos anos 1980, mais especificamente a partir do governo civil do presidente José Sarney (1985), adotou em suas relações comerciais o modelo de participação à distância. O governo, em conjunto com sua equipe econômica, deliberava livremente como se engajar no plano internacional, e quais os países e as negociações a serem postas em pauta e em prática. Quando Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República, principiou-se um processo de mudança na política internacional do país. Collor havia chegado a presidência no exato momento em que as grandes potências, sobretudo os EUA, eram pressionados a reformularem suas agendas a nível global. O fim da Guerra Fria, expresso simbolicamente pela queda do Muro de Berlim (1989), impeliu as grandes potências a elaborarem estratégias de combate não só aos focos de Comunismo que ainda restassem, mas principalmente estratégias que acabassem com as especulações de um possível confronto a nível global, resultando assim no “Fim da História<sup>10</sup>”. É nesse contexto que, a partir de Collor de Mello houve uma mudança de perfil na condução das questões relacionadas à política

---

<sup>10</sup> Teoria histórica elaborada por Francis Fukuyama em que este defende que o Fascismo e o Socialismo, enquanto ideologias de oposição ao capitalismo industrial do século XX haviam sido totalmente extintas. Segundo Fukuyama, só restariam resquícios de nacionalismos, a exemplo dos verificados em países do Oriente Médio, portanto sem nenhuma capacidade de influir com mais vigor em âmbito mundial. Fukuyama conclui que: a humanidade como um todo estaria fadada ao sistema capitalista produtivo, resultando assim em um estágio terminal da sociedade – o fim da história.

externa brasileira. Mudança que foi intensificada por FHC, e que cujos desdobramentos tentaremos apresentar agora de forma sucinta.

A inflexão da política externa brasileira em Collor de Mello, e que FHC tratou de aperfeiçoá-la, encaixa-se totalmente numa corrente neoliberalista. O Neoliberalismo, corrente política e econômica que prioriza o afastamento das ações de governo da esfera econômica, e o conseqüente enxugamento da máquina pública – principalmente através das privatizações – foi a marca característica da política externa de Cardoso na quase totalidade do seu mandato como presidente do país.

Ao chegar à presidência em 1995, FHC deu prioridade ao horizontalismo da política externa (PECEQUILO, 2008). Ora, se o processo de readequação da agenda brasileira é incitado pelas grandes potências, tendo os EUA como líder a nível global, esse horizontalismo a que alude Cardoso nada mais é que a completa submissão do governo brasileiro, e o seu alinhamento demasiado com o eixo-norte ancorado pelos norte americanos:

Por trás desta lógica, a ação era sustentada em dois pilares: o primeiro defendia que com o fim da bipolaridade o cenário tornara-se unipolar. Portanto, se o Brasil desejasse participar desta “nova ordem”, a proximidade com os EUA era prioritária, o que nos leva ao segundo pilar, à avaliação de que as agendas prévias foram deficientes em promover este intercâmbio [...] O Brasil também passou a ser percebido como uma nação periférica, com opções limitadas, devendo se reinserir a partir de uma relação privilegiada com os EUA (PECEQUILO, 2008, p-p. 137-138).

As opções limitadas e a predominância das relações comerciais com os EUA apontadas pela autora dão a dimensão e a exemplificação desse horizontalismo adotado por FHC. A política externa brasileira, sob o comando de Cardoso objetivava principalmente uma suposta credibilidade a nível internacional e índices da balança comercial que possibilitassem elevados *superávits* primários<sup>11</sup>. Os aspectos relacionados a economia interna são postos em segundo plano. Os diversos indicadores macroeconômicos, ao serem assim desassistidos não dariam, nos momentos de relativa instabilidade da economia mundial, o amparo necessário para a sustentação da política externa do país uma vez que Fernando Henrique Cardoso:

---

<sup>11</sup> Economia feita pelo Governo Federal para pagar os juros da dívida externa do país.

[...] internamente, intensificou o processo de privatizações das grandes e eficientes empresas públicas (aeronáutica, petroquímica, siderúrgica e telecomunicações) sem se preocupar com as empresas privadas e os custos sociais. Adotou também o hábito de não se referir ao Brasil como um país subdesenvolvido, contudo não se pode desconsiderar que tal condição ultrapassava a questão conceitual, pois a estabilização monetária foi fundada sobre o endividamento externo e o Plano Real acabou com o histórico superávit comercial nacional (VIZENTINI, 2005, p. 382).

Se a política externa de um país tem como objetivo principal o equilíbrio entre as relações comerciais a nível externo (neoliberalismo de FHC) e interno (políticas que enfraqueceram os indicadores macroeconômicos), resultando assim em ciclos sustentáveis de crescimento, o que vemos é a política de FHC enquanto vertical sem apresentar nada de horizontalismo. O horizontalismo da política externa de FHC foi de encontro à unipolaridade a nível mundial exercida pelos norte americanos depois do fim Guerra Fria. Logo, esse horizontalismo não deve ser compreendido enquanto uma maior proximidade das relações comerciais, por exemplo, com seus vizinhos sul-americanos, em vista também da proximidade geográfica que o termo horizontalismo sugere. Pois, além do significado do termo horizontalismo ir de encontro às relações comerciais do Brasil com o eixo sul (América do Sul e Mercosul) e não do eixo norte (EUA e outras potências), se este horizontalismo existisse de fato, teríamos um país bem menos submisso aos EUA, e bem menos passivo no âmbito global durante a gestão de FHC.

Internamente, o processo de privatizações iniciado por Cardoso, por ter atingido sobretudo os setores estratégicos do país, não apresentou os resultados desejados. Se por um lado, com a venda dessas empresas para grupos multinacionais, o governo deixou de arcar com gastos na forma de incentivos para o setor produtivo, sobretudo as indústrias de base, por outro lado, estas mesmas privatizações foram nocivas para o mercado interno. Ao serem vendidas estas empresas deixaram de ser propriedade nacional e passaram por um processo de desindustrialização. Essa desindustrialização fez com que o estímulo a produção industrial, em FHC, sofresse um processo regressivo.

A produção industrial do país foi afetada perdendo a capacidade de exportar e comercializar mercadorias de alto valor agregado. A exportação e a comercialização de mercadorias de baixo valor na forma de bens e serviços representavam agora uma nova etapa da produção industrial do país. As empresas que foram privatizadas deixaram de fornecer ao

país um capital produtivo<sup>12</sup> imediato, acarretando também a fuga de capitais<sup>13</sup>. E o capital que restou, além de ter uma avaliação menor devido ao baixo valor agregado, encontra-se, no momento inicial destas privatizações, não na forma de capital produtivo, e sim de capital especulativo<sup>14</sup>.

No plano externo dois fatores contribuiriam no processo de enfraquecimento do modelo neoliberalista da política externa de FHC. O primeiro corresponde ao baixo grau de institucionalização do Mercosul, uma vez que a composição política do bloco sul-americano se mostrou deficitária. Tanto pelo número reduzido de países que pertencem ao bloco, quanto pela capacidade econômica dos países que pertencem a ele. Esse baixo grau de institucionalização do bloco sul-americano explica-se por duas razões. A primeira delas é que, mesmo os EUA cobrando uma postura de liderança do Brasil no Mercosul, e a liderança do Brasil vindo a acontecer, nada representava de proveitoso para o país. Vale ressaltar que, geograficamente falando, os EUA não estão inseridos na América do Sul. Mesmo assim, sendo o Brasil dependente das decisões de Washington, e estas interferindo diretamente na política externa brasileira, é possível concluir em termos econômicos que é o que interessava, essa liderança não significaria nada para o Brasil. Já do ponto de vista norte-americano pode-se dizer que, o poder de liderança exercido pelo Brasil no bloco sul-americano representava o artifício necessário para se induzir os outros países do bloco, e também do continente, para a convergência de acordos comerciais quando estes os interessassem. O segundo fator que vem a contribuir decisivamente para a derrocada da política externa de FHC – e que também contribui para a não reeleição de seu projeto político – é acarretado pela conjuntura internacional, em especial as questões relacionadas a segurança internacional.

Em 2001, George W. Bush assumiu a Presidência dos EUA. Este apresentaria uma postura unilateralista na condução das questões relacionadas à política externa norte-americana, afastando-se mais ainda da América do Sul depois dos atentados terroristas de 11

---

<sup>12</sup> Capital produtivo remete aos ganhos econômicos que a produção industrial oferece ao país. É o capital produtivo que dá dinamismo a economia de um país, visto que de acordo com a produção industrial e com o que ela represente em termos de crescimento, possibilita o crescimento dos setores produtivos da economia, sobretudo proporcionando a criação de postos de trabalho.

<sup>13</sup> A fuga de capitais são os ganhos econômicos desfavoráveis de um país em relação a sua própria produção. Por exemplo: quando FHC vendeu a multinacional Vale do Rio Doce, ela deixou de gerar para o país a receita financeira de antes. A cotação das ações da empresa a sua maioria em dólar e não mais em Real, fariam com que a rentabilidade da mesma regredisse. Essa inversão dos ganhos econômicos, mesmo com as empresas nacionais, chama-se fuga de capitais.

<sup>14</sup> Diferentemente do capital produtivo, o capital especulativo está relacionado com as aplicações e os investimentos, internacionais ou não, que se fazem em relação às ações de um país no mercado internacional. Mesmo oferecendo ganhos financeiros para um país o capital especulativo torna-se nocivo para a economia, uma vez que este elimina a possibilidade de se investir nos setores produtivos, em especial na indústria.

de setembro de 2001. O principal “parceiro comercial do Brasil<sup>15</sup>” colocou as questões comerciais à margem das pautas das conversações, e voltou suas atenções para a formulação de políticas de cunho militarista. É o estopim para FHC. Com a imagem desgastada pelos debates acalorados em reuniões comerciais promovidas por organismos internacionais como a Organização Mundial do Comercio (OMC), FHC resolveu mudar os rumos da política externa brasileira:

Assim, todo o cenário mundial em que o governo baseara sua inserção internacional começou a se desarticular. O discurso da adesão subordinada à globalização neoliberal foi substituído pela crítica à globalização assimétrica [...] em seus dois últimos anos a diplomacia do presidente FHC desenvolveu uma significativa agenda para a América do Sul, como forma de articular uma alternativa à crise do Mercosul e manter o processo de integração. FHC procurou recuperar certa margem de autonomia frente aos EUA a partir do início da administração Bush. Em uma situação adversa, a diplomacia brasileira resolveu dar um salto à frente (VIZENTINI, 2005, p. 385).

Reforçando essa mudança de posicionamento da política externa de FHC, a assimetria a que o autor se refere, pelo menos nesse momento de início de ruptura, não aponta para as diferenças estruturais dos países do Mercosul que seriam colocadas em pauta, sobretudo no Governo Lula. A assimetria representou o rompimento do eixo sul com o eixo norte, sinalizando não mais para as relações comerciais de forma horizontal enquanto dependência das potências dominantes. Se em Cardoso há essa constatação, em Lula o que se verá será exatamente o contrário:

A opção brasileira, no governo Lula, de institucionalização do diálogo multilateral iniciado por Cardoso adquire relevância especial para a distinção entre as linhas de atuação da diplomacia brasileira na América do Sul e é aqui entendida como uma inflexão marcante com relação ao período anterior [...] estabeleceu-se uma agenda prioritária para as atividades da entidade, coerente com o que vinha sendo discutido no fórum anterior, porém ampliada, com uma agenda social e atenção especial as assimetrias (COUTO, 2010, p. 38).

---

<sup>15</sup> Principal parceiro comercial porque, mesmo FHC iniciando um processo de ruptura com os EUA, ainda era latente a dependência econômica do mesmo. As mudanças se concentrariam nos campos da política e diplomacia.

A partir de 2003, com a chegada de Lula da Silva a Presidência, o governo brasileiro fez uma reavaliação da agenda internacional brasileira. Ao invés das relações comerciais se concentrarem em uma tendência bilateral-hemisférica, ganhou espaço no governo Lula o modelo global-multilateral. Diferentemente de FHC, Lula não só ampliou as mudanças iniciadas pelo seu antecessor, como deu maior dinamismo e dimensão as mesmas. Ao voltar o foco das atenções para a reformulação da agenda internacional a partir do hemisfério sul, o governo Lula da Silva ampliou o leque de relações e, em contrapartida, aumentou a capacidade de resistência brasileira frente ao eixo norte:

A diversificação dos pólos de poder, incluindo potências desenvolvidas e emergentes caracteriza este momento: China, Índia, Rússia, União Europeia, Japão [...] e África do Sul são alguns destes agentes [...] As prioridades norte americanas e sua posição relativa nos campos estratégicos e econômicos e sua relação com parceiros regionais foram reavaliadas (PECEQUILO, 2008, p. 144).

As questões relacionadas à política externa de um país, são decididas levando-se em consideração os cenários e as oportunidades possíveis, a partir de uma avaliação da situação interna e da conjuntura internacional. Com os EUA não haveria de ser diferente. Com os episódios de 11 de setembro de 2001, os norte americanos mudaram o perfil de unipolaridade, sobretudo na influência de sua economia no plano internacional, passando a adquirirem um comportamento mais próximo da multipolaridade. Ao declararem guerra ao terrorismo em escala global, não estariam contra-arrastando apenas países considerados “terceiro mundistas” como o Brasil.

Seguindo a lógica de que o terrorismo é um problema de segurança internacional, vemos que: de um lado os norte americanos jogariam países localizados na periferia mundial, a exemplo do Brasil, para o protagonismo político regional. Por outro lado, os países parceiros dos norte americanos que se enquadravam naquele grupo denominado de “países de Primeiro Mundo”, não poderiam assistir parados os avanços do terrorismo. O que significa dizer que, não podendo exigir posição de liderança desses países em seus respectivos continentes, em vista da condição privilegiada dos mesmos, o comportamento que representaria o apoio destes países aos EUA, seria a difusão do combate ao terrorismo em

escala internacional. Em suma, após os episódios de 11 de setembro, houve um movimento da unipolaridade norte americana para a multipolaridade global. Sendo que essa mudança em nada atingiria a posição de líder mundial dos EUA. Porém, para países como o Brasil, abriu-se a possibilidade de novas formas de inserção na política externa do país e, por conseguinte, das relações comerciais.

Se em FHC, a credibilidade que o país buscava teria que passar necessariamente pelo alinhamento neoliberal com os EUA tendo, portanto, uma conotação eminentemente política, em Lula verifica-se uma inversão. Ao firmar acordos comerciais com países como a China, a Índia, a Rússia e a África do Sul, sejam estes acordos bilaterais – como no caso da exportação de commodities para a China – ou multilaterais (formando assim o bloco dos Brics<sup>16</sup>), o Brasil conseguiu um protagonismo político internacional não só por meio da adesão e da submissão das políticas neoliberais dos EUA; mas também por estar engajado em relações comerciais que também envolviam parceiros estratégicos dos norte americanos. Além disso, as relações comerciais multilaterais do Brasil com esses países, e também com outros blocos que contemplassem nações consideradas emergentes, juntamente com relações estabelecidas com outros organismos como os LDCs<sup>17</sup> e a União Europeia (UE), trouxeram além do protagonismo político benefícios econômicos.

Por fim, o tratamento dado as questões da política externa em relação ao Mercosul. Em Lula, diferentemente de FHC, a liderança exercida dentro do Mercosul, longe de ser um evento causal, deriva das reformulações feitas na agenda internacional. Do mesmo modo que os EUA arrastaram o mundo para o combate ao fantasma do terrorismo, difundindo o debate tanto para os países subdesenvolvidos quanto para os de Primeiro Mundo, o Brasil, ao fazer o reordenamento de sua agenda internacional, levou os seus vizinhos sul-americanos para a mesma direção. No que concerne as relações comerciais propriamente ditas, o que se constata é algo que destoa de uma proposta de institucionalização e unificação do Mercosul:

Ademais, o tratamento das assimetrias não se atém ao discurso diplomático e oficial. Embora não se possa afirmar que o combate às desigualdades regionais seja efetivo, algumas ações postas em marcha tem essa intenção. É

---

<sup>16</sup> Formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, os Brics apresentam países de cinco continentes diferentes que mantém relações comerciais entre os mesmos com o objetivo de alcançarem uma maior interação/participação no cenário internacional.

<sup>17</sup> Sigla em inglês que caracteriza os países considerados do terceiro mundo.

o caso do programa de substituição competitiva de importações da América do Sul, que visa aumentar as possibilidades de acesso ao mercado brasileiro dos produtos oriundos da região, sendo limitados pelas próprias estruturas produtivas de cada um dos países, que expressa uma preocupação com as disparidades nos fluxos de comércio intra-regionais (COUTO, 2010, p. 39).

Num primeiro momento, poderíamos dizer que essas assimetrias em Lula, seriam mais danosas às relações comerciais do Brasil com o hemisfério sul, do que as assimetrias verificadas em FHC. As assimetrias em FHC apontavam não para as disparidades do Brasil com os seus vizinhos de continente, e sim, sinalizavam para o início do rompimento com o modelo neoliberalista que imperava nas relações comerciais até então. Em Lula, o que se percebe é que as discrepâncias existentes são sim de ordem estrutural, no lado político e, sobretudo, nas questões de ordem econômica. Mas se tais assimetrias se explicam em virtude da estrutura produtiva de cada país, pode-se afirmar que a predominância do Brasil enquanto líder regional, longe de significar um movimento de continuidade da política exterior em relação a gestão de FHC, se constituiu numa clara inflexão no governo Lula da Silva (COUTO, 2010).

Vários são os fatos que indicam uma inflexão da política externa de Lula em comparação com a política externa do governo anterior ao seu: a posição de líder regional em FHC é forçosa, enquanto alavancada pelo panorama internacional vivenciado pelos EUA a partir de 2001, e os reflexos que isso causaria a política externa brasileira. Em Lula, a liderança regional do Brasil além de ser desejada pelos países vizinhos, é também propiciada pelas escolhas feitas quando da reformulação da agenda internacional do país. O horizontalismo da política externa em FHC estava relacionado ao alinhamento e a dependência política e econômica dos EUA, bem como de organismos internacionais como o FMI. Em Lula, esse horizontalismo espelha a atenção as tratativas políticas das questões do Mercosul – mesmo a margem das disparidades econômicas. O verticalismo verificado, sobretudo nos dois últimos anos da gestão FHC, não representaria o imediato pluralismo das relações comerciais. Indicava tão somente a diminuição da dependência frente aos EUA. Já em Lula, o verticalismo procura distanciar mais ainda os norte americanos dos privilégios nas relações comerciais, estendendo a política externa do Brasil para o quadro dos acordos multilaterais.

Em síntese, enquanto a política externa em FHC apresenta uma inflexão contestadora, visando apenas amenizar a dependência política e econômica em relação aos EUA, a inflexão



verificada em Lula pode ser caracterizada como renovação, pois além de se afastar cada vez mais da influência dos EUA, expande os acordos da esfera bilateral (Mercosul e América do Sul) para a esfera multilateral, onde passam a fazer parte das prioridades de atuação da política exterior países como a China, e blocos econômicos a exemplo da União Europeia.

## **CAPÍTULO II**

### **A UNIÃO EUROPEIA NO ESCOPO DA FORMAÇÃO DOS BLOCOS ECONÔMICOS**

Um “bloco econômico” no sentido mais literal da palavra. Seria essa talvez a melhor maneira de se definir a União Europeia (UE). O caráter único e peculiar na idealização do referido bloco, no qual os países abrem mão de parte de sua soberania com o propósito de criar um espaço único no Velho Continente, tem sido a grande virtude da construção da União Europeia.

Tentaremos apreender neste capítulo os principais elementos históricos que tornaram a União Europeia um exemplo singular, enquanto bloco econômico engajado no Direito Comunitário Internacional<sup>18</sup>. Também serão mostrados alguns princípios institucionais da União Europeia, a exemplo do princípio da proporcionalidade e da subsidiariedade, e como estes princípios, quando mal interpretados, podem ser vistos como políticas do bloco e não como ferramentas institucionais. As questões relacionadas ao social na UE também serão vistas.

Também será apresentando o contexto histórico de formação dos blocos econômicos, não só a União Europeia, mas também outros a exemplo do Nafta e do Mercosul. No corpo do capítulo o contexto de formação dos blocos econômicos antecede a discussão da formação da UE. Isso se fez necessário para a contextualização da discussão tendo em vista que a formação da União Europeia além de apresentar uma peculiaridade única, antecede até mesmo à chamada “nova ordem mundial” dos finais dos anos 1980 quando o Nafta, O Mercosul e outros blocos econômicos foram idealizados.

---

<sup>18</sup> Possibilidade de qualquer país se engajar internacionalmente no âmbito das relações comerciais a partir do pertencimento a um bloco econômico.

## 2.1 O contexto histórico da formação dos blocos econômicos

O século XX apresenta, em termos de reformulação política e econômica a nível global, um novo e interessante reordenamento. Marcado por duas grandes guerras, o período trouxe sensíveis influências para o âmbito da política e da economia. No campo da política, a Grã-Bretanha perdeu o posto de primeira potência para os EUA. Já na área da economia ocorreu a emergência do comércio de tipo multilateralista.

Uma vez terminada a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), as relações políticas foram polarizadas pelos dois países que saíram vencedores do conflito – Estados Unidos e União Soviética. Porém, isso não significa dizer que as relações comerciais tivessem/viessem também a ser polarizadas por essas duas nações. Mesmo o comércio em escala global no período do pós-guerra<sup>19</sup> ainda sendo fundamentado unicamente nos acordos bilaterais, não se pode falar em domínio de uma ou outra nação. O que há de imediato no pós-guerra é a afirmação (não confundir com consolidação) do aumento do papel político que teriam alguns países, a exemplo dos EUA, na reorganização do espaço mundial, sobretudo na seara econômica.

Até o início da década de 1960 do século passado, a primeira potência mundial, tanto em termos políticos como em termos econômicos, era a Inglaterra. O que significa dizer que, no pós-guerra, os ingleses ainda prevaleciam nas questões políticas e econômicas, exercendo pois, grande influência nas relações internacionais. Por que então a ascensão de países como os EUA em questões de política e economia em escala global? Por que a Inglaterra, mesmo sendo a principal economia da Europa a época, perderia a capacidade de garantir a segurança e a paz na Europa e no restante do mundo? E como estes dois fatos se convergem para explicar a elevação dos norte americanos ao posto de principal potência mundial, e o conseqüente agrupamento de países na formação de blocos econômicos, resultando no que se pode denominar de “nova ordem mundial”<sup>20</sup>? São perguntas como estas que precisam ser

---

<sup>19</sup> Período posterior ao final da Segunda Guerra Mundial, onde Estados Unidos e URSS despontam como principais potências mundiais, e onde cada uma delas começa a se fortalecer militarmente despertando as especulações de um possível terceiro conflito mundial.

<sup>20</sup> Entre o final da década de 1980 e o início da década de 1990 haverá uma abertura dos mercados, principalmente para as mercadorias dos países desenvolvidos. Os EUA, enquanto principal país do mundo aplicaria políticas de viés neoliberal em suas relações comerciais, principalmente aos países da América Latina.

respondidas para que se entenda a origem dessa nova configuração político-espacial, fundamentada a partir da perspectiva da formação dos blocos econômicos.

Primeiramente, vale salientar que do pós-guerra até o momento inicial da formação dos blocos econômicos há um espaço temporal de mais de 40 anos. Também é bom que se diga que atribuir prestígio político a um país, levando-se em consideração apenas o pertencimento do mesmo a um grupo de países em forma de bloco econômico, é assumir o risco de incorrer num erro histórico grave. Tomemos como exemplo o Nafta<sup>21</sup>. O Tratado Norte Americano de Livre Comércio teve como motivação:

[...] a negociação de um acordo bilateral de livre comércio entre EUA e Canadá, aprovado em 1988 e que teve início no ano seguinte. Em 1990 o México passou a negociar um acordo bilateral com os EUA e logo o Canadá adentrou nas discussões, de forma que em 1992 o texto do acordo trilateral estava pronto e assinado pelos líderes dos três estados [...] o Nafta passou a vigorar em janeiro de 1994 (Robert, 2000. *Apud* ZORATTO, 2004, p.15).

Vejamos que fato interessante: os EUA que logo após a Segunda Guerra ganharam enorme importância nas questões políticas e de segurança mundial, levaram cerca de cinquenta anos para, nessa nova ordem mundial constituírem e pertencerem a um bloco econômico – o Nafta. Admitindo-se este fato, e tendo em vista que um dos principais objetivos do agrupamento dos países em forma de blocos econômicos seja a proteção e o fortalecimento das suas economias, os EUA não deveriam ter formado e adentrado no Nafta a muito mais tempo?

O contexto histórico do século XX, sobretudo em sua segunda metade, apresenta uma série de fatos históricos que possibilitaram aos EUA acumularem forças para conseguir o domínio mundial, sem necessariamente terem que atuar com mais esmero nesse processo de liderança. Um bom exemplo disso foi a posição de neutralidade que os norte americanos mantiveram na maior parte da Segunda Guerra, sem tenderem para um ou outro lado, entrando no conflito apenas a partir do episódio de Pearl Harbor<sup>22</sup>. Outros acontecimentos

---

<sup>21</sup> Tratado Norte Americano de Livre Comércio. É composto pelos seguintes países (Estados Unidos, Canadá, México).

<sup>22</sup> Ataque aéreo feito pelos japoneses à base militar norte americana instalada no Oceano Pacífico em 7 de dezembro de 1941. Foi a partir desse ataque que os norte americanos adentraram na Segunda Guerra Mundial (1939-1945).

históricos como os vários governos ditatoriais que se instalariam na América Latina nas décadas de 1960 e 1970, bem como a crise mundial do petróleo de 1973, também estão em consonância com a tomada de dianteira por parte dos EUA.

Contudo, o que propiciou aos EUA chegarem ao posto de principal potência mundial no pós-guerra não foi, como os fatos possam indicar num primeiro momento, as questões e os posicionamentos norte americanos na esfera das relações políticas. Não foi no campo da diplomacia que, necessariamente, se concretizou essa posição de liderança (pelo menos não até o início da década de 1960). São posicionamentos no campo da economia que, mesmo entre 1945 e 1960, período que compreende o fim da Segunda Guerra, bem como o início da Guerra Fria e a perda da liderança mundial dos ingleses, que resultariam no incremento do papel e da importância política dos norte americanos.

Do final da Segunda Guerra até o fim da Guerra Fria e o começo da formação dos blocos econômicos, as relações internacionais eram firmadas em acordos bilaterais. Porém, em meados da década de 1940, mais precisamente em 1947:

[...] é assinado o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), após sucessivas negociações nas quais pares de países negociaram produtos dos quais um era o principal fornecedor do outro, e cujas concessões resultantes foram estendidas aos demais países (base do Princípio da Nação mais favorecida) [...] as negociações sobre as regras que regulariam o comércio internacional foram travadas no âmbito do GATT, que deveria ter sido apenas um mero acordo provisório [...] o GATT gerou uma intensificação progressiva do comércio mundial, através de sucessivas rodadas de negociação [...] Assim, as origens do sistema multilateralista de comércio podem ser encontradas na chamada Nova Ordem Mundial, concebida pelos EUA com o apoio da Grã-Bretanha, ao final da Segunda Guerra Mundial [...] (ZORATTO, 2004, p. 19-20).

Em síntese, a liderança mundial conseguida pelos EUA nessa “nova ordem mundial” não se estabeleceu tão somente nas questões diplomáticas porque, mesmo os acordos estabelecidos tendo esse perfil, eles não foram celebrados num momento de paz e estabilidade política por parte dos países que viriam a participar desses acordos, a exemplo do GATT. Os países da Europa estavam politicamente desgastados e com suas economias arruinadas. Mesmo os norte americanos utilizando-se de outros artifícios políticos para alavancar a

---

reconstrução do Velho Continente – o Plano Marshall<sup>23</sup>, por exemplo – não se pode ignorar que ao idealizar e participar de outros acordos internacionais como o GATT, os EUA conseguiriam uma posição de prestígio a nível global mesmo antes de 1960. Conceber a afirmação política dos EUA somente após a formação do Nafta é um erro. O Nafta, como já vimos, não representou a afirmação norte americana no cenário mundial. Representou tão somente a ampliação da influência e da atuação dos EUA para além da esfera política. E mais do que isso, o GATT, tendo sido fomentado pelos EUA, além de relançar o comércio mundial de tipo multilateralista, abriu espaço para a formação dos blocos econômicos, não só o Nafta, mas também o Mercosul e a União Europeia.

### *2.1.10 Mercosul*

O Mercosul (Mercado Comum do Sul), como o próprio termo já sugere, é um grupo de países que, a partir de 1º de janeiro de 1995, passaram a constituir aquele que é o principal bloco econômico da América do Sul.

Tendo suas motivações iniciais em fins da década de 1980 e início da década de 1990, o Mercosul foi formado com o propósito de enquadrar o Brasil nessa nova configuração mundial, a partir da perspectiva do agrupamento de países em forma de blocos econômicos. O cenário mundial da época apresentava os pressupostos para um novo reordenamento mundial, empurrando os mais diversos países, dentre eles o Brasil, para essa nova configuração. O desmoronamento dos últimos sinais de um Comunismo primitivo<sup>24</sup>, simbolizado pela queda do Muro de Berlim (1989) que dividia a Alemanha em duas – uma Socialista e outra Capitalista - representou o início dessa nova ordem mundial.

Inicialmente formado por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o Mercosul, mesmo trazendo na terminologia a ideia de um grupo de países que estabelecem acordos nos moldes

---

<sup>23</sup> Ajuda financeira concedida pelos EUA ao continente europeu com o intuito de garantir a sua reconstrução. Por trás dessa iniciativa diplomática havia interesses comerciais. Depois da Segunda Guerra Mundial a economia europeia estava desgastada e as libras esterlinas da Inglaterra, principal país do continente, estava com uma cotação baixa nas relações comerciais internacionais. Isso propiciou a ascensão do dólar como moeda principal nas relações comerciais internacionais, e fez com que os europeus se tornassem o principal mercado consumidor dos produtos norte americanos.

<sup>24</sup> O Comunismo Primitivo, ou seja, a primeira ideia/noção que se tem de Comunismo é advinda da Revolução Francesa (1789), onde os proletários rebelaram-se contra o governo na luta pela superação das antigas formas feudais de trabalho, objetivando transporem da sociedade feudal para uma sociedade burguesa.

de um bloco econômico que tem perfil de um mercado comum, representa na verdade não um mercado comum, e sim, uma união aduaneira:

A maior diferença entre um mercado comum e a união aduaneira é que esta última regula apenas a livre circulação de mercadorias enquanto que o mercado comum prevê também a livre circulação dos demais fatores produtivos. A expressão fatores produtivos compreende dois grandes elementos: capital e trabalho (FARIA SIMÕES, MORINI, 2002, p.143).

A diferenciação entre o que é um mercado comum e o que é uma união aduaneira se faz pertinente, levando-se em consideração o que fora dito há pouco, sobre atribuir prestígio político a um país (a partir da construção e do pertencimento a um bloco econômico) ou a um bloco econômico como um todo (a partir das políticas que o regem e do papel e do tratamento que este dispensa a seus Estados-membros e a terceiros).

Do início das discussões que levariam a formação do Mercosul com a assinatura da Ata de Iguazu<sup>25</sup> em 1985, até a assinatura do Tratado de Assunção<sup>26</sup> em 1994, e da entrada em vigor do Mercosul no ano seguinte, dois fatos no contexto histórico viriam a representar fortes empecilhos para as aspirações do bloco. O primeiro deles é a Guerra Fria que compreende o período da assinatura da Ata de Iguazu, e o segundo é a difusão das políticas neoliberais norte americanas após o esfacelamento das antigas repúblicas socialistas soviéticas. Ou seja, em todo processo formativo do Mercosul, as questões de segurança mundial estavam em voga em detrimento das questões de comércio internacional. Com o término da Guerra Fria, o Brasil só tinha duas opções: ficar distante das questões relacionadas à instabilidade das relações diplomáticas, permanecendo assim no patamar de país de Terceiro Mundo, ou então se engajar nas relações comerciais alinhado com o eixo-norte que era ancorado pelos EUA. O Brasil escolheu a segunda opção.

Ao escolher o alinhamento político com o eixo-norte o Brasil, e conseqüentemente o Mercosul, sofreriam conseqüências intempestivas. Ora, os EUA já tendo cristalizado sua

---

<sup>25</sup> A Ata de Iguazu foi uma declaração assinada entre os presidentes do brasileiro (José Sarney) e da Argentina Raúl Alfonsín, visando reforçar a autonomia política e econômica da região (América do Sul) bem como o seu poder de negociação, além de evitar os efeitos das políticas protecionistas dos países desenvolvidos.

<sup>26</sup> Assinado em 1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, o Tratado de Assunção foi a primeira iniciativa mais deliberada no sentido de se idealizar o Mercosul, através de uma tarifa externa comum entre os países que assinaram o tratado, e através de uma política econômica universal em relação a países e agrupamentos terceiros.

influência nas questões econômicas, iriam empreender as políticas de viés neoliberalista ao Brasil, provocando uma intensa instabilidade política no país, principalmente na gestão de FHC, estendendo as consequências dessa influência em todo o Mercosul.

Isso aconteceu porque, mesmo as medidas neoliberais impostas pelos EUA ao Brasil tendo como objetivo a ampliação das relações comerciais entre norte americanos e brasileiros, através de um maior acesso das mercadorias americanas ao mercado brasileiro, o que aconteceu foi algo totalmente diferente. Os países industrializados, que possuíam mão-de-obra e matérias primas mais baratas, acabaram por permear todo o mercado internacional. Países devedores como o Brasil, que no momento em que FHC assume a Presidência da República logo após a idealização do Plano Real, onde a cotação do câmbio era baixa, seriam prejudicados. As privatizações de Cardoso, por ter atingido áreas sensíveis da economia, amputaram qualquer possibilidade de competitividade do Brasil em termos de exportações. Seria muito difícil que o país obtivesse ganhos econômicos por essa opção de engajamento no comércio internacional escolhida por Cardoso.

Se a formação dos blocos econômicos tem por objetivo principal o fortalecimento e a proteção da economia dos países, o Mercosul não traduziu na prática este conceito, e acabou por se constituir em um acordo que apresentaria resultados econômicos pífios para os países e, em questões diplomáticas, era nítida a dependência do bloco.

O Nafta é um bom exemplo de que um país não necessita de um bloco econômico para ter poderio e influência política. Já o Mercosul representa exatamente o contrário. Mesmo tendo um país como o Brasil em seus quadros, e procurando aproximar-se de grandes potências como os EUA, o Mercosul nunca teve, enquanto bloco econômico, a influência desejada nas questões comerciais e políticas. Tal constatação fez com que o Brasil, em fins do governo FHC e durante todo o governo Lula, procurasse outras opções de comércio internacional, a exemplo da União Europeia, que lhe possibilitasse outros horizontes e possibilidades.

## **2.2 União Europeia: “um bloco econômico por excelência”**

A União Europeia talvez seja a experiência mais bem acabada de um bloco econômico. Desde que iniciou-se a ideia de um projeto de integração da Europa no pós-guerra, até a concretização definitiva da União Europeia, em 2009, há um longo caminho que



não se resume apenas ao decurso cronológico. Refere-se também a constantes ajustes políticos, jurídicos, econômicos, geográficos e diplomáticos. Porém, foi à busca pela paz e pela estabilidade política no Velho Continente, que ditou o ritmo e alavancou as diversas etapas da construção de um projeto de integração que viesse a unir o continente europeu.

A Europa, tendo sido palco de duas grandes guerras, e com todas as misérias que trouxeram os dois conflitos em termos de reorganização política, fazia-se necessário dar um primeiro passo no sentido de conseguir uma unificação política no continente:

A primeira pedra de construção da União Européia foi lançada pelo então ministro dos Negócios Estrangeiros Francês, Robert Schuman, com a sua declaração de 9 de maio de 1950, em que apresentou um projeto elaborado conjuntamente com Jean Monnet para a unificação da indústria europeia do carvão e do aço numa Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA). Tratou-se de uma iniciativa histórica a favor de uma Europa organizada e viva, que é indispensável a civilização e sem a qual a paz no mundo não seria salvaguardada (BORCHARDT, 2011, p. 11).

Com o intuito de estabelecer um maior controle sobre a produção do carvão e do aço, minerais utilizados na fabricação de armamentos militares, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)<sup>27</sup>, representou a primeira iniciativa no sentido de aglutinação de forças e para a promoção da paz no continente europeu. Além dos estados difusores da idéia de criação da CECA – França e Alemanha – outros quatro estados europeus viriam a compor a organização: Itália, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo. O principal objetivo dos países pertencentes a CECA era a atenuação das questões de ordem política e militar. Doravante, é no pós-guerra, sobretudo nos anos 1950 quando, como se vê, se costumam as melhores formas de como se construir um continente forte tanto na política quanto na economia, que a Europa sofre dois golpes acachapantes. Além da perda do posto de primeira potência, a Comunidade Europeia de Defesa (CED)<sup>28</sup>, revela não ser suficiente na tarefa de promover a paz no continente europeu. Estes dois acontecimentos fariam com que a primeira tentativa de um projeto de integração na Europa apontasse para outra direção.

---

<sup>27</sup> O maior objetivo da Comunidade Econômica do Carvão e do Aço era estabelecer uma política rígida de controle sobre o carvão e o aço, componentes utilizados na confecção de armamentos bélicos.

<sup>28</sup> A Comunidade Europeia de Defesa foi proposta com o intuito de se criar uma força militar integrada na Europa, e era financiada por um orçamento comum e dirigida por uma autoridade supranacional, tendo funcionado até 1954.

Ao deixar de ser o principal país em termos de importância e influência política, a Inglaterra fez perceber que ter uma coesão política num continente repleto de questões que travavam/dificultavam uma integração era como tentar empreender um discurso demagogo. Como conseguir unificar um continente assistindo o seu principal país perder credibilidade a nível internacional? Já no caso da Comunidade Europeia de Defesa (CED), é elementar descrever como ela contribuiu para a mudança de rumos para se tentar unificar a Europa. Não tendo conseguido se sagrar vencedora sozinha na guerra, e com o estágio militar avançado em que já se encontrava os EUA, ficava claro que em termos de militarismo, seria ainda mais impossível cumprir com os objetivos de uma integração política na Europa. Logo, os países fundadores da CECA perceberam que:

[...] a integração econômica era a via mais eficaz no sentido de realizar a cooperação e a integração política, assim como a via mais indicada tendo em vista o propósito de gerar a tão ambicionada solidariedade e confiança entre os Estados Europeus [...] com essa convicção [...] os ministros de negócios estrangeiros dos seis estados fundadores da CECA se juntaram em 1955 numa conferência, em Messina (Itália), alcançando nessa ocasião os consensos que representariam um passo decisivo e definitivo na construção europeia e que, no imediato, conduziram à celebração dos Tratados de Roma que instituíram a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom ou CEEA) (MAIS EUROPA, 2012, p.9).

Foi através dos Tratados de Paris e de Roma<sup>29</sup>, que a ideia de uma integração se mostrou possível no continente europeu, uma vez que esta integração seria pautada mais nas questões de ordem econômica, em detrimento das questões de âmbito político e militar. Isso se fez visível a partir da criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE)<sup>30</sup>, que passaria a vigorar no ano de 1958, inicialmente com o perfil e as características de uma união aduaneira. A CEE previa que num prazo de doze anos, portanto até 1970, o bloco evoluiria de uma união aduaneira para um mercado comum, deixando de comercializar apenas bens e serviços, passando a permitir também o fluxo de pessoas e de capital produtivo. Contudo, essa evolução dentro do bloco aconteceu dois anos antes do previsto (em 1968), quando os

---

<sup>29</sup> Tratados instituidores da União Europeia. O Tratado de Paris era voltado mais para a promoção da paz e a integração política, enquanto que o Tratado de Roma se concentrava numa unificação voltada para os assuntos da economia.

<sup>30</sup> A Comunidade Econômica Europeia objetivava ampliar o mercado interno europeu por meio da eliminação das barreiras alfandegárias entre os Estados-membros.

Estados-membros da CEE decidiram eliminar todas as barreiras comerciais por meio da extinção das tarifas alfandegárias, concordando em homologar/harmonizar as políticas macroeconômicas. A transição de uma união aduaneira para um mercado comum trouxe resultados positivos para a Comunidade Econômica Europeia:

Entre 1958 e 1970, o comércio intracomunitário multiplicou-se de forma acentuada por via da abolição das fronteiras e dos direitos aduaneiros e registrou-se um forte crescimento econômico no interior da comunidade dos seis países [...] Entre o final da II Guerra Mundial e 1973, a Europa viveu um período de prosperidade econômica revelada por contínuos registros de crescimento econômico (MAIS EUROPA, 2012, p. 12).

Perceba-se que, desde o período de formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951, passando pela construção da Comunidade Econômica Europeia (CEE), de 1958, e a evolução de uma união aduaneira para um grupo de países que estabelecem relações comerciais sob a forma de um mercado comum, uma coisa sempre se faz presente: o fato de em todas as etapas aparecer o componente “econômico (a)”. Não é por acaso que na CECA e na CEE, o componente econômico se faz preponderante. Na CECA, ela representa a harmonização das questões políticas e militares, mas já com o escopo voltado para o campo econômico. Já na CEE, ela aponta mais claramente para a supressão das questões militares, visando afinar o discurso das questões políticas com as questões econômicas.

Como se evidencia, a concretização de uma união política e econômica na Europa esbarrou sempre em algum empecilho, quando o panorama internacional lhe impôs algum revés.

O contexto histórico das décadas de 1970 e 1980 trouxe novos desafios ao projeto de integração na Europa. A crise mundial do petróleo em 1973, a difusão do dólar como moeda predominante das relações comerciais internacionais, bem como o envolvimento dos norte americanos em conflitos como a Guerra do Vietnã, fizeram com que os estados europeus buscassem dar mais um passo rumo à concretização da integração.

Dentro do continente europeu, sobretudo naqueles países que ainda não tinham aderido ao projeto de integração, verificavam-se ainda algumas barreiras e protecionismos comerciais. Isso travava as tentativas de cooperação. Fazia-se necessário adotar medidas que

destravassem as pautas de negociação e dessem dinamismo ao projeto de integração. A Europa daria mais um passo em direção a tão sonhada integração com o Ato Único Europeu<sup>31</sup>:

Assinado em 1986 e entrando em vigor em 1 de julho de 1987, o Ato Único Europeu representou a primeira alteração dos tratados fundadores das comunidades europeias [...] o principal impulso que o Ato Único veio trazer à integração europeia ficaria expresso no artigo 8º - A do tratado, onde se contemplou o objetivo de “estabelecer progressivamente o mercado interno [...] o Mercado Interno era definido como um espaço sem fronteiras internas, no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições do Tratado”. (MAIS EUROPA, 2012, p. 13-14).

Na verdade, o Ato Único Europeu apresentava em relação às outras tentativas que visavam à integração da Europa – CECA e CEE – uma única diferença, que era a modificação da parte institucional, no sentido de harmonizar as políticas macroeconômicas dos Estados-Membros visando facilitar a integração. É aqui que entra um aspecto interessante, talvez o mais interessante de todos, que é o conceito de supranacionalidade. Conceito este que será apresentado mais detalhadamente no próximo item. Podemos dizer, resumidamente, que foi através do Ato Único Europeu, que a integração no continente, uma vez focada no âmbito econômico, pôde ser percebida com mais nitidez. Essa cristalização se consolidaria com a assinatura do Tratado de Maastricht<sup>32</sup> em 1992, tratado este que transformaria a Comunidade Econômica Europeia (CEE) em União Europeia, e que entraria em vigor no ano seguinte.

De acordo com Borchardt (2011), o termo União Europeia enquanto bloco econômico só se consagrou de maneira definitiva em 2009, quando o último representante de um Estado-Membro, o presidente da República Checa Václav Klaus aderiu ao mercado comum europeu:

Com o Tratado de Lisboa, a União Européia e a Comunidade Européia fundiram-se numa única União Européia. A expressão “Comunidade” irá ser sistematicamente substituída pela expressão “União”. A União ocupará o

---

<sup>31</sup> Embora o Ato Único Europeu tratasse da construção de um mercado interno europeu, não se pode admitir que tenha sido essa a principal destinação do mesmo, uma vez que este alterou tão somente alguns pontos dos tratados instituidores (Tratado de Paris e Tratado de Roma), e a Comunidade Econômica Europeia também já havia debatido o tema.

<sup>32</sup> Tratado que constitui política e economicamente a União Europeia, garantido através da harmonização das políticas macroeconômicas dos Estados-membros e por meio da adoção de uma moeda única para o bloco – o Euro.

lugar da Comunidade Européia e será sua sucessora [...] (BORCHARDT, 2011, p.15).

Essa denominação de União Europeia existente apenas a partir de 2009, explica-se porque, mesmo focando exclusivamente nas questões econômicas, a harmonização das políticas macroeconômicas dos países, bem como o desenvolvimento jurídico institucional de um bloco econômico como a União Europeia demandam um tempo considerável. Foram muitos ajustes e negociações no sentido de contemplar satisfatoriamente e de maneira igualitária cada um dos países do bloco, como pode ser verificado no caso da República Checa.

Por tudo o que foi apresentado em relação à União Europeia, desde os percalços da Europa no pós-guerra, passando pelas crises econômicas mundiais da década de 1970 e as agendas de negociação e reformulação do bloco nos anos 1980, bem como pelo resultado final do que é a União Europeia hoje, podemos afirmar que: por ter tido sempre o debate das questões econômicas com maior espaço do que todas as outras questões, a União Europeia é o exemplo de “um bloco econômico por excelência”.

### **2.3 Papel político, econômico e social da União Europeia**

Um bloco econômico tão grande como a União Europeia, apresenta uma configuração política (agrupamento dos países) que é cheia de melindres. O que requer, para uma boa compreensão do assunto, um detalhamento minucioso. Primeiro, se faz necessário diferenciar o papel político da União Europeia do seu ordenamento jurídico. Dentro do bloco as funções jurídicas da União em nada têm a ver com as questões políticas, muito embora sejam bem similares. Em segundo lugar, convém dizer que essa proximidade do ordenamento jurídico e do papel político da UE, se verifica apenas no interior do bloco e não fora dele.

Desde os primórdios de formação da União Europeia até o seu estágio atual, é possível se constatar que, para a consolidação do bloco europeu, como o mesmo se apresenta nos dias atuais, foram necessárias a superação de certos entraves. Um bom exemplo disso foram às desavenças que fizeram com que a Alemanha fosse dividida em duas, estando separada por longo anos pelo Muro de Berlim durante o período da Guerra Fria. Remetendo a questão

anterior, podemos afirmar que a semelhança entre o papel político da UE é apenas no interior do bloco e não fora dele, porque as proposituras que concorreram para a formação do bloco se harmonizaram de comum acordo com os Estados-membros. Sendo assim, tanto os órgãos que tem competências políticas dentro da União Europeia, como aqueles que desempenham as atribuições jurídicas se encarregam de garantir que os objetivos do bloco europeu, principalmente os econômicos, sejam alcançados. A União Europeia se constitui, enquanto ,bloco econômico, a partir da perspectiva do Direito Comunitário<sup>33</sup>:

Trata-se de uma estrutura comunitária, onde os estados se unem, abrindo parte de sua soberania em alguns aspectos, com alguns sistemas comuns a toda comunidade (sistema aduaneiro, moeda, etc.) mas tornando-se um sólido bloco econômico. A motivação política instável e com ligações tensas, das associações de Estados, cedeu vez à motivação econômica, que cria laços duradouros e mais difíceis de serem rompidos. O modelo mais avançado é o da união Européia [...] (VALADÃO, 1999, p. 21.).

É importante que se diga que o ordenamento jurídico da União não se resume a legislaturas, decretos, em iniciativas próprias do bloco europeu. Se faz antes e acima de tudo, respeitando o interesse específico de cada país, buscando todos os meios possíveis para se atingir o interesse comum. Não apenas de um Estado-membro que esteja envolvido em alguma relação comercial, mas preservando os interesses do bloco como um todo. Por último, é bom saber que a União permite aos países que compõem o bloco invocar a estrutura jurídica do seu Estado nas matérias que sejam do seu interesse, e que não estejam tendo o tratamento e apresentando os resultados esperados. Não é de se conceber que o Direito Comunitário, enquanto ferramenta indispensável na construção do bloco venha a atrapalhar o dinamismo e as relações entre os países europeus:

A integração internacional, limitando a esfera da jurisdição doméstica de cada estado, amplia as possibilidades de colaboração intergovernamental, fortificada por um processo decisório coletivo. A formação de blocos de integração econômica é uma necessidade econômica que se impõe. Desta forma, a soberania compartilhada, sob certos aspectos, é também ampliada,

---

<sup>33</sup> Não se deve confundir o Direito Comunitário europeu com o Direito Comunitário Internacional. O Direito Comunitário na Europa está relacionado com a transferência de poderes dos Estados-membros a União Europeia para o conseqüente ingresso dos mesmos ao bloco. Já o Direito Comunitário Internacional é a possibilidade de um grupo de países idealizarem a construção de um bloco econômico, bem como de pertencerem ao mesmo.

já que as decisões afetam a todos os Estados membros da Comunidade. Assim, os países preservam seus direitos soberanos, restando partes limitadas em certas áreas – não haveria perda de soberania, mas áreas de soberania compartilhada (VALADÃO, 1999, p. 25).

A partir daqui, fica clara a semelhança do papel político e do ordenamento jurídico da União Europeia apenas dentro do bloco, bem como a distinção dos mesmos quando se parte para a análise da atuação da União fora do bloco, principalmente em relação a países terceiros. Tanto no interior da União como fora, a atuação política é volúvel. O papel político não é estático, uma vez que está sempre em processo de mutação visando as melhores alternativas no intuito de contemplar de maneira satisfatória os Estados-membros. A atuação política da União Europeia é mais articulista, cooperativista. No entanto, esta cooperação e articulação política se harmonizam com as questões jurídicas do bloco europeu. A União Europeia só divide as atribuições políticas, ou seja, só dialoga quanto as preferências e aos ajustes que se deve fazer em relação a matéria com os seus países membros. Logo, essa coordenação política compartilhada do bloco europeu, representa um obstáculo para o tratamento das questões de política externa em relação a outros países e blocos econômicos.

Já o ordenamento jurídico é fixo, sólido. Doravante, o papel deste é fixo não por causa da função do mesmo, mas porque este busca a aplicação uniforme do direito dentro da União. E se levarmos em consideração que a aplicação do direito passa pela expectativa “sempre otimista” dos países membros, e que estes tem uma força conjunta de atuação, não seria de se estranhar que, no tocante as relações com os países que não pertençam a União, as negociações sejam mais difíceis.

Antes de passarmos adiante e vermos porque a estrutura política de funcionamento da União Europeia torna tão difícil as relações com países terceiros, vejamos na prática mais detalhadamente como a estrutura jurídica e política se harmonizam, dando mais celeridade e lucidez na celebração de acordos entre os países do bloco, e com países e agrupamentos econômicos exteriores ao mesmo. São dois os princípios básicos que favorecem e fazem com que os objetivos acima sejam melhor alcançados: o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade. O princípio da subsidiariedade:

[...] é um instituto de grande importância no Direito Comunitário [...] que delimita as atribuições desta, podendo a comunidade atuar somente nas

atribuições exclusivas e quando os objetivos da comunidade forem mais bem atingidos pela ação desta, em relação ao Estado-membro [...] o objetivo maior da subsidiariedade é democratizar a UE, fazendo com que os cidadãos tenham participação ativa na comunidade, posto que dá aos Estados-membros a possibilidade de atuarem nas decisões das comunidades, Estados estes que tem seu fundamento na democracia (JORGE, 2008, p. 259).

Em síntese, podemos dizer que o princípio da subsidiariedade, nada mais é que o instrumento jurídico/institucional que fornece aos países da União, uma vez que estes abrem mão de parte de sua soberania para o ingresso e a formação do bloco, a garantia de não serem molestados ou cerceados em nenhum tipo de debate que os envolvam, ou que envolva o todo do bloco. Ora, se a atuação satisfatória da União passa pela elaboração de políticas e projetos que melhor atendam os países do grupo, é evidente que o país que esteja interessado na questão em pauta participe da formulação dos projetos, bem como no momento mesmo da celebração dos acordos. É o que em termos jurídicos na União Europeia se chama de garantia jurisdicional das instituições dos Estados-membros. Reforçando essa tese, vemos que o princípio da proporcionalidade estabelece que a União Europeia:

[...] mesmo após estarem determinadas as atribuições da Comunidade, através dos princípios da competência por atribuição e da subsidiariedade, ela só poderá exercer essas atribuições se isso lhe for permitido pelo princípio da proporcionalidade (QUADROS, 1995, p. 35. *Apud*, JORGE, 2008, p. 262).

Aeaújo Jorge (2008), indica que: o princípio da proporcionalidade, tal qual o princípio da subsidiariedade, delimita a atuação da União Europeia apenas quando for estritamente necessária a atuação da mesma para que os objetivos e, conseqüentemente, o funcionamento harmônico do bloco não venha a ser afetados. Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade se completam na tarefa de garantir os objetivos da União. A diferença básica entre o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade, é que este último, diferentemente do primeiro, estende tais garantias a particulares, pessoas físicas e/ou jurídicas que não estejam diretamente vinculadas ao bloco europeu.

Mas, mesmo em um bloco econômico que busca ser tão bem acabado, com funções bem definidas e onde cada integrante do grupo sabe e entende perfeitamente o seu papel, é de



se imaginar que, em algum momento, haverá discordâncias em uma ou outra matéria. O que a União faz quando essas discrepâncias aparecem? Quais as estratégias que utiliza para solucioná-las? Por meio de uma ferramenta política denominada de harmonização, a União busca atenuar essa instabilidade institucional:

A harmonização em processos de integração econômica tem por objetivo suprimir ou pelo menos mitigar as disposições do direito interno, de forma a possibilitar a existência de um mercado comum [...] Na União Européia, deve ser objeto de harmonização o conjunto das disposições legislativas, regulamentares e administrativas, mas somente aquelas que tenham correlação direta no estabelecimento e no funcionamento do Mercado Comum (VALADÃO, 1999, p.p 45-48).

O fato de as questões de ordem econômica terem maior espaço dentro do bloco em relação a todas as outras tem uma explicação que transcende a promoção da paz e a reorganização política e espacial do continente. Tal fato não é por acaso. Mesmo depois do processo de formação, em que as mazelas sociais das duas guerras foram superadas e o espectro do comunismo foi extinto do continente europeu, juntamente com a queda do Muro de Berlim, a economia da Europa em todos estes momentos da História esteve sempre em cheque. Não se trata apenas da estabilidade financeira de um continente, de um bloco econômico, de um país que seja membro ou não do mercado comum europeu. Tais fatos deixaram/deixam ensinamentos que nunca se esgotam, se fazendo sempre atuais. Qualquer sinal que desperte o temor de uma instabilidade em relações institucionais no Velho Mundo devem ser solucionadas imediatamente. Mais do que uma mediação entre países, sejam eles do grupo ou não, a harmonização das insatisfações cumpre um papel pedagógico.

Depois de vermos a diferenciação entre o papel político e as deliberações jurídicas da União Europeia, e de se apreender a prevalência das questões comerciais no bloco europeu, passaremos agora a composição institucional da União Europeia. Cada organismo jurídico/político que a compõe e suas respectivas funções.

As principais instituições da União Europeia são: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu, e o Tribunal de Contas Europeu.

O Parlamento Europeu é sediado em Estrasburgo. É o órgão que arregimenta representantes de todos os Estados-membros. Ao Parlamento Europeu cabe a escolha do presidente da Comissão Europeia. Ele também propõe e faz alterações em atos jurídicos, e atua conjuntamente com o Conselho Europeu nas questões relacionadas ao orçamento da União, emite parecer em acordos institucionais de importância, sobretudo no tocante a política externa (BORCHARDT, 2011).

O Conselho Europeu e o Conselho são órgãos do mercado comum europeu que, num primeiro momento dariam a entender que teriam funções parecidas. E é exatamente isso. Tanto o Conselho Europeu quanto o Conselho, tem sua atuação voltada para as questões das relações institucionais da União Europeia. Ao Conselho Europeu, sediado em Bruxelas na Bélgica, cabe a preparação das reuniões do próprio órgão. Ele também indica como a União deve se portar nas questões relacionadas à política externa e de segurança, além de representar o bloco nos debates relacionados à matéria em organismos supranacionais como a ONU e a OMC. Já o Conselho tem sede em Estrasburgo na Áustria, e é o órgão responsável por elaborar propostas legislativas que possibilitem a União melhor atuar nas relações internacionais, sobretudo com países e organismos terceiros. O Conselho também coordena as políticas econômicas dos Estados-membros. É ele quem celebra os acordos entre a União Europeia, e países e órgãos exteriores a ela. Como foi dito há pouco, o Conselho Europeu e o Conselho atuam principalmente em matéria de política internacional. O Conselho Europeu indica/sugere as melhores alternativas para essa atuação, enquanto que o Conselho se encarrega de formular essas estratégias (BORCHARDT, 2011).

Sediada em Bruxelas na Bélgica, a Comissão Europeia tem como função principal apresentar propostas legislativas ao Conselho. Além disso, fiscaliza a aplicação do direito na União, seja ele primário (com ligação direta aos tratados instituidores do bloco) ou derivado (quando as legislações dos Estados-membros se fundem e se harmonizam). A Comissão Europeia, tal qual o Conselho Europeu, também representa a União em organizações internacionais. A diferença entre os dois é que o Conselho Europeu sugere formas de atuação para o bloco, e a Comissão Europeia conduz essas negociações. Não só em acordos com países terceiros, mas também acordos de adesão a União (BORCHARDT, 2011).

O Tribunal de Justiça da União Europeia tem sua sede em Luxemburgo. O Tribunal de Justiça da União Europeia se encarrega da aplicação uniforme do direito dentro do bloco. Como a União Europeia é um bloco econômico que respeita a jurisdição, o direito no interior

do bloco é cooptado. Fora o Tribunal de Justiça há ainda um Tribunal Geral e Tribunais Especializados. O Tribunal Geral foi criado em 1988 com o intuito de desafogar o Tribunal de Justiça. Ao Tribunal Geral cabe se deter as ações interpostas por pessoas físicas e jurídicas contra órgãos da União, reparando os prejuízos daí advindos. O Tribunal Geral também verifica as decisões emanadas dos Tribunais Especializados. E por falar em Tribunais Especializados, estes têm a função de analisar, em primeira instância, os acórdãos sobre serviço público. Os Tribunais Especializados iniciam as questões contra a União. O Tribunal Geral, por sua vez, tem poder para anular/acatar e/ou impor penas a União. Já o Tribunal de Justiça da União Europeia é o órgão jurídico superior da instituição (BORCHARDT, 2011).

O Banco Central Europeu, sediado em Frankfurt na Alemanha, é o responsável por determinar, juntamente com os bancos centrais de todos os Estados-membros, o volume de moeda europeia – ou seja, o “Euro” – a ser colocada no bloco. O Banco Central Europeu também vela pelo bom funcionamento dos sistemas de pagamentos, gere as reservas cambiais dos Estados-membro, objetivando também a estabilidade nas divisas cambiais<sup>34</sup> (BORCHARDT, 2011).

O Tribunal de Contas tem como principal função verificar e proporcionar o equilíbrio orçamentário da União. É ele quem fiscaliza/analisa a equação receitas *versus* despesas dentro do bloco. Sua sede é em Luxemburgo (BORCHARDT, 2011).

Por último, a questão social na União Europeia. Segundo os especialistas na matéria, esta é, talvez, a área em que o bloco europeu apresenta mais deficiências. Os resultados, a aplicabilidade e a execução de políticas sociais na Europa são muito incipientes. Existem até alguns órgãos dentro da entidade que tem alguma conotação com a questão social. O Comitê Econômico e Social Europeu (CESE) e o Comitê das Regiões são exemplos disto. O Comitê Econômico e Social Europeu garante a representação das mais variadas categorias de trabalhadores na instituição: agricultores, profissionais liberais, comerciantes etc. O Comitê das Regiões, por sua vez, é órgão consultivo do Comitê Econômico e Social Europeu, e representa as autoridades locais e regionais dos Estados-membro (BORCHARDT, 2011).

Perceba-se que nem o Comitê Econômico e Social Europeu, nem muito menos o Comitê das Regiões exercem, em matéria de política social, funções executivas ou

---

<sup>34</sup> Ganhos econômicos de um país dentro e fora do mesmo através de um mesmo setor produtivo como, por exemplo, indústrias do país em outros Estados.

deliberativas. O Comitê Econômico e Social Europeu é um órgão meramente de representação das categorias de trabalhadores, enquanto que o Comitê das Regiões é órgão consultivo de outro órgão representativo – o Comitê Econômico e Social Europeu (CESE).

Todavia, existem alguns princípios da União que, quando não são debatidos corretamente, podem apresentar algumas nuances de política social, deturpando a análise da questão. Um bom exemplo disso é a forma como, em alguns casos, é posto em prática o princípio da subsidiariedade:

Ressalta-se que a atuação comunitária deve permitir que os Estados-membros, que tenham insuficiência para concretizar objetivos da comunidade, devem primeiramente ser apoiados pela Comunidade, para concretizá-las por seus próprios meios, e se assim não conseguirem, é que a Comunidade deve atuar pelo princípio da subsidiariedade, para que possam ser concretizados os objetivos que tenham efeitos numa abrangência comunitária (JORGE, 2008, p-p. 260-261).

Quando um Estado-membro não consegue realizar os objetivos de acordo com as pretensões da União, a aplicação do princípio da subsidiariedade nesse caso, não representa apenas uma ferramenta política de funcionamento. Admitindo-se que, dentre as muitas formas de ajuda pelo princípio da subsidiariedade, estejam empréstimos e acordos que venham socorrer as economias dos países que estejam em risco, não seria um exagero dizer que, nesse caso, o princípio da subsidiariedade apresenta uma conotação social. Ora, essa decisão de socorrer as economias europeias que estejam passando por momentos de instabilidade é tomada pela Comissão Européia, órgão da União onde estão retidos os representantes de todos os Estados-membros. Como tal, conclui-se que, nesse caso, a atuação da União Europeia está mais concentrada no campo social do que econômico. Alguns exemplos recentes na Europa possibilitam tal afirmação: a quase falência total do sistema econômico na Grécia, entre 2009 e 2010, e as altas taxas de desemprego na Europa, seguida de intensas manifestações em alguns países como a Espanha e a França compreendidos também no mesmo período. Neste último, o governo chegou até a adotar medidas impopulares como a elevação da idade mínima para aposentadorias.

Enfim, nem o Comitê Econômico e Social Europeu, nem o Comitê das Regiões, passando pela aplicação do princípio da subsidiariedade, podem ser considerados exemplos de

políticas sociais da União Europeia. Tais órgãos e princípios se destinam tão somente a representação das categorias de trabalhadores na instituição, e a garantir que alguns países, que apresentem economia instável, não venham a provocar um efeito cascata dentro do bloco. Não há, na União Europeia, um modelo universal de política social, nem mesmo previsão orçamentária e órgãos executivos ou financeiros que se encarreguem especificamente da matéria.

A questão social é, portanto, o ponto fraco da União Europeia. E os europeus são falhos neste aspecto não apenas pela inexistência de órgãos específicos que tratem do assunto. A União Europeia se encarregou de garantir, desde a sua idealização na década de 1950 até a sua consolidação no início da década de 1990, o bem estar da sua sociedade.

Será exatamente nos momentos em que esse bem estar da sociedade europeia estiverem ameaçados, e sua economia não conseguir proporcionar essa estabilidade, que o bloco irá procurar opções de comércio internacional fora do continente. Opções comerciais estas que divergiam de parceiros tradicionais como os EUA. Será nesse momento de insuficiência econômica do bloco europeu que países como o Brasil, passarão a representar opções comerciais viáveis para os europeus.

## CAPÍTULO III

### AS RELAÇÕES COMERCIAIS COM A UNIÃO EUROPEIA NO GOVERNO LULA

O presente trabalho, em sua parte final, visa abordar as relações comerciais entre Brasil e União Europeia. Não se resumindo a uma análise minimalista, detalhista em termos econômicos, tentaremos apresentar as motivações das relações comerciais do Brasil com o bloco europeu. Veremos que desde o surgimento da UE, passando pelo primeiro acordo, até chegarmos à relação entre os blocos na gestão de Lula, o que mais se mostrou como empecilho não foram às questões econômicas, e sim, questões históricas e conceituais.

Num segundo momento, apresentaremos o quadro das relações comerciais do Brasil com o bloco europeu. Finalizando o tópico, faremos um balanço dos resultados dessas transações comerciais no governo Lula.

Por último, tentaremos fazer um contraponto acerca das análises já feitas das relações comerciais envolvendo o Brasil e o bloco europeu. Mostraremos a pertinência e a viabilidade das relações, mesmo admitindo que elas sejam positivas para o país não em termos de conjunto, e sim enquanto relações bilaterais com alguns países da União Europeia.

#### 3.1 O contexto das relações comerciais com a União Europeia

Como já fora dito anteriormente, a primeira iniciativa de formação de um bloco econômico no continente europeu data de 1957 – a Comunidade Econômica Europeia (CEE). Porém, de acordo com (SILVA, 2011), o Brasil não viu com bons olhos a formação do bloco europeu, uma vez que, naquele momento, a eliminação de barreiras alfandegárias entre os estados-membros da CEE interferia diretamente nas trocas comerciais entre o Brasil e a Europa. Países como a Itália e a Alemanha, que importavam produtos oriundos do Brasil, desviaram sua atenção para o recém inaugurado comércio interno europeu.

Da criação da Comunidade Econômica Europeia em 1957 até meados da década de 1970, as relações comerciais entre Brasil e Europa não tinham, para ambos os lados, um caráter prioritário, apresentando assim uma conotação sazonal. Todavia, a partir da dissolução

do sistema de Bretton Woods<sup>35</sup>, em 1971, e a crise mundial do petróleo dois anos depois, tínhamos uma mudança nas transações comerciais entre o Brasil e o Velho Mundo.

Em 1973, ano da crise mundial do petróleo, o dólar já havia se tornado a moeda predominante em termos de convertibilidade nas relações comerciais. O Brasil, por sua vez, estava vivenciando uma ditadura no campo político e, em termos de economia, estava encerrando o ciclo do milagre econômico<sup>36</sup> do governo Geisel (1969-1973) sem, contudo, ter conseguido apresentar os resultados esperados. Já a Europa entrava em um ciclo econômico de instabilidade que só voltaria a equilibrar-se na década seguinte:

É nesse momento que a América Latina, que até então ocupava uma posição completamente marginal na pirâmide dos interesses comunitários, começa a ser percebida como uma região estratégica. Esse é, portanto, o contexto da origem dos acordos [...] O primeiro acordo de cooperação comercial bilateral entre a República Federativa do Brasil e a antiga CEE foi firmado em 1973 e entrou em vigor em 1º de janeiro de 1974. Tratava-se, então, de um acordo [...] que estabelecia relações de caráter estritamente comerciais, de caráter não-preferencial [...] (SILVA, 2011, p-p. 2-3).

Perceba-se que, da formação da CEE até o estabelecimento do primeiro acordo comercial com o Brasil, há um espaço cronológico de quase duas décadas. Tal fato revela uma constatação. Fica claro que, mesmo após a Europa entrar num momento de séria instabilidade econômica, havia ainda a preservação de uma postura não-preferencial dos europeus em relação às trocas comerciais com o Brasil. Derivadas talvez do momento político que o país atravessava, vivenciando há algum tempo uma ditadura, não existia nesse primeiro acordo firmado nenhuma questão que se encarregasse de tratar de questões institucionais; somente tratava de questões comerciais. E quando se fala em questões institucionais, nesse momento em que se iniciam as relações comerciais entre Brasil e Europa, não se está tratando, presumindo, requerendo ou incitando o pertencimento do país a um bloco econômico, tal qual acontece com o Brasil na década de 1990 com relação ao Mercosul. Quando se fala na institucionalização dos acordos no momento em que eles se iniciam, está se referindo ao

---

<sup>35</sup> Acordo de 1944, onde estiveram presentes 45 países aliados e que tinha como objetivo reger a política econômica mundial. Segundo o acordo de Bretton Woods as moedas dos países membros passariam a estar ligadas ao dólar. Com o acordo de Bretton Woods o dólar passou a ser a moeda prevalente no sistema financeiro mundial.

<sup>36</sup> Programa de governo do presidente Geisel que atingia setores estratégicos da economia (educação, saúde, indústria, setor energético), objetivando um crescimento econômico rápido e imediato para o Brasil.

caráter mais elaborado desses acordos, com compromissos maiores de uma ou outra parte, em especial partindo do lado europeu.

O segundo acordo celebrado entre o Brasil e a União Europeia ocorreu no ano de 1980, e foi posto em marcha dois anos depois (SILVA, 2011). Esse acordo, mesmo mantendo em sua essência os aspectos não preferenciais, apresentava uma variável que possibilitava ao país avançar no relacionamento comercial com a Europa:

Ainda que o seu conteúdo seja considerado restrito porque objetivava aprofundar e diversificar relações comerciais e econômicas, este pacto foi o responsável pela abertura do diálogo interinstitucional. Tratava-se de um convênio de segunda geração porque extrapolava o conteúdo eminentemente comercial e alcançava o terreno político [...] (SILVA, 2011, p. 3).

Diferentemente do primeiro acordo firmado na década anterior, o acordo celebrado no início dos anos 1980 trazia, em sua formatação, a possibilidade do Brasil amadurecer seus contatos comerciais com a Europa, diversificando e ampliando as parcerias. Essa ampliação e solidez nas relações comerciais só seriam conseguidas, de fato, com a entrada em vigor do Ato Único Europeu. Simbolizando a união de todos os estados-membros europeus por intermédio da unificação das políticas macroeconômicas, o Ato único Europeu seria extremamente benéfico para o Brasil. A promulgação do Ato Único Europeu é contemporânea a entrada na União Europeia de dois países: Espanha e Portugal. As duas ex-metrópoles ibéricas do tempo da colonização têm ligações históricas e culturais com o Brasil (SILVA, 2011). Depois da entrada desses dois países no bloco europeu, o Brasil conseguiu alavancar um significativo avanço em termos de institucionalização de acordos.

A partir do segundo mandato de FHC o Brasil entrou em um período de crises econômicas alternadas e repetitivas. O Neoliberalismo, que seria a pedra fundamental do governo de Cardoso até aquele momento, foi gradativamente posto de lado. A máquina pública administrativa clamava por uma racionalidade de Estado. Ao assumir a presidência, essa racionalidade foi um dos argumentos de Lula da Silva, visto que este se dispunha a atenuar a vulnerabilidade externa do país (CERVO, 2004).

Com o intuito de conter dependências estruturais históricas no que concerne a política externa brasileira, sobretudo em relação aos EUA, Lula empreendeu o universalismo no campo das relações exteriores. Esse universalismo, visava oferecer ao país outras opções no



âmbito das relações comerciais, a exemplo da China e outros países emergentes e mesmo a União Europeia. Essa diversificação, verificada no tratamento da política externa na gestão Lula da Silva, tem suas ramificações na nova ordem internacional, onde países que antes eram considerados sem protagonismo em termos diplomáticos e econômicos passaram a figurar no cenário internacional com uma maior importância:

Esse mundo, que, bem ou mal, passou por uma redistribuição de poder, parece ser conveniente aos objetivos do governo Lula [...] Na política externa do atual governo, a atuação diplomática ampla, de âmbito tanto bilateral quanto multilateral, tem caráter prioritário [...] O modelo de inserção internacional escolhido pelo governo Lula parece passar pela construção de um mundo multipolar [...] o Brasil tem procurado uma cooperação ativa com outros atores relevantes do mundo em desenvolvimento como estratégia de inserção no sistema internacional (RISSO SALES, 2007, p.11).

Já foi visto em outros momentos desse trabalho que, diferentemente de FHC, Lula priorizou o multilateralismo das relações comerciais. Contudo, aparece na gestão de Lula uma característica peculiar embutida nesse multilateralismo: essas trocas comerciais enquanto estratégia de proteção. De acordo com (RISSO SALES, 2007), o governo Lula construiu dois eixos de parcerias estratégicas. O primeiro a partir do cone sul e das discussões sobre o fortalecimento da região enquanto bloco econômico, e o segundo que tem um efeito mais relevante para a análise deste trabalho, seria por intermédio de uma cooperação Sul-Sul. Essa cooperação Sul-Sul empreendida pelo governo Lula, embora possa sugerir enquanto conceito epistemológico uma maior concentração comercial com a parte sul das Américas, representa na verdade a extensão desses contatos comerciais com países exteriores a América do Sul, e outros blocos econômicos a exemplo da União Europeia:

No que diz respeito às relações comerciais com a União Europeia, o Brasil vê no bloco Europeu um importante aliado [...] para fazer frente à hegemonia norte-americana. A Europa, enquanto bloco tem uma economia equivalente a dos Estados Unidos e isto é importante [...] para Lula a UE é um aliado estratégico para enfrentar o unilateralismo econômico praticado pelos Estados Unidos [...] O Brasil tem apresentado convergências com os países da União Europeia no âmbito bilateral e em termos de política multilateral (RISSO SALES, 2007, p.13).

A maioria dos acordos firmados entre o Brasil e a União Europeia se dá de forma bilateral. Poderia então se questionar: se a União Europeia, ao manter relações comerciais com o Brasil, representa para o mesmo o multilateralismo da política exterior em Lula, por que então a autora fala em bilateralidade dos acordos? Segundo Martins (2004), a grande maioria dos acordos comerciais celebrados entre Brasil e UE são do tipo vazio. Esses acordos se restringem a parcerias com países em individual e não em grupo, levando-se em consideração as necessidades de mercado dos países europeus envolvidos nesses acordos. Ainda segundo Martins (2004), os resultados positivos das transações comerciais envolvendo o Brasil e a União Europeia, não devem ser vistos enquanto uma ação mais deliberada do bloco europeu no sentido de aperfeiçoar essas relações:

[...] é útil recordar que há uma diferença entre as políticas e as ações da União Europeia (enquanto entidade própria) e a de seus Estados-membros. Assim, a soma dos intercâmbios financeiros e comerciais entre os diversos países da América Latina e os da União Europeia alcançam valores expressivos, mas esse não é um resultado específico da ação institucional da União (MARTINS, 2004, p. 20).

Mesmo se admitindo essa constatação nos resultados econômicos positivos em relação às relações comerciais do Brasil com a União Europeia, convém se fazer uma ressalva: essa atuação institucional mais ampla do bloco europeu no sentido de dar mais celeridade e profundidade aos acordos apontada pelo autor, não pode ser acatada enquanto um entrave para as relações comerciais entre o Brasil e a UE. Nem muito menos se pode atribuir um caráter de insignificância desses resultados no tocante a balança comercial brasileira.

Para Marina Valle (2005), o ponto a ser colocado em questão quanto aos resultados positivos da trocas comerciais envolvendo a UE e o Brasil em um escopo bilateral e não motivado por uma construção mais bem elaborada desses acordos por parte do bloco europeu, é o enfraquecimento das relações comerciais do país com parceiros da América do Sul. Porém, essa relação de aprofundamento comercial entre Brasil e União Europeia de um lado, e a imediata diminuição nas trocas comerciais do país com parceiros sul-americanos por outro, é derivada da estrutura produtiva desses países (COUTO, 2010).

O fato é que, a partir dos anos 2000, principalmente no governo Lula, tivemos o incremento das relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia. Os resultados

comerciais positivos com o bloco europeu, compreendidos enquanto uma ampla rede de trocas comerciais de enfoque multilateral, possibilitou ao país a estabilidade da política externa que Lula objetivou quando da sua chegada à presidência.

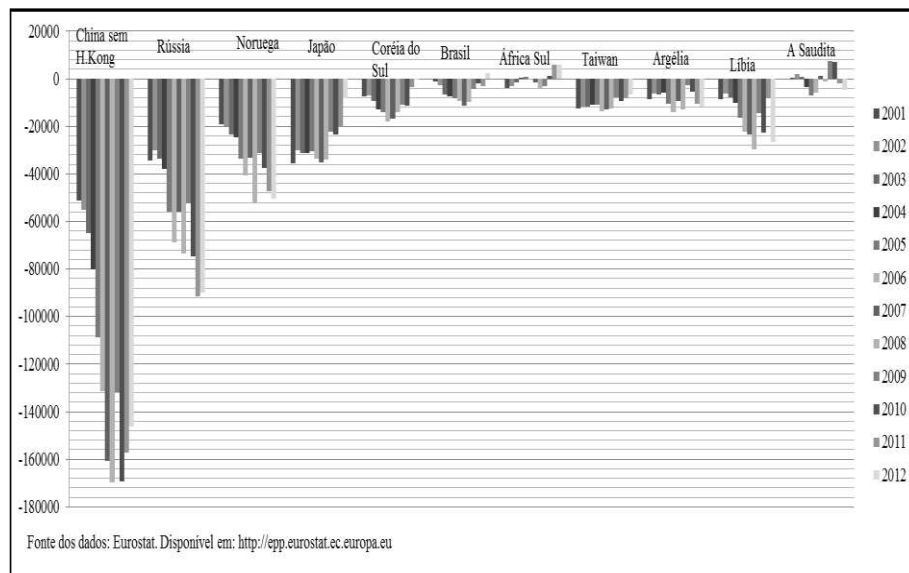
### **3.2 Intercâmbios comerciais**

O intercâmbio comercial entre Brasil e União Europeia, mesmo após a crise econômica mundial de 2009 apresentou resultados expressivos para a economia brasileira. Num período em que as principais economias do globo encontraram inúmeras dificuldades, sobretudo em termos de contas públicas o Brasil, embora não tenha tido crescimento econômico a época da recessão, demonstrou ter a capacidade de atenuar os efeitos da crise.

O Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), teve um crescimento de 0,02% em 2009. No mesmo período, países como os EUA e a China vivenciaram uma pequena recessão em suas economias, o mesmo acontecendo com o bloco europeu. Essa resistência da economia brasileira, mesmo num momento difícil do comércio internacional, foi possibilitada em muito pelas opções diversificadas da política externa brasileira feitas no início do governo Lula, nas quais países e blocos econômicos não tradicionais passaram a compor a agenda internacional do país. Porém, isso não significa que aqueles países e organismos internacionais que tradicionalmente mantiveram intercâmbio comercial com o Brasil não tivessem/tiveram importância nesse momento de instabilidade econômica. O fato é que, esse leque de engajamentos comerciais do Brasil possibilitou ganhos econômicos de ambos os lados, criando uma espécie de divisa comercial positiva para o Brasil, fazendo com que este saísse menos afetado da crise econômica mundial de 2009.

Alguns parceiros comerciais do Brasil, oriundos da readequação da agenda internacional feita no governo Lula, a exemplo da China e da União Europeia, tiveram uma importância fundamental para que o país apresentasse resultados menos danosos em sua economia. Alguns especialistas em política externa, como Paulo Roberto de Almeida, sempre alegaram, não só no momento mais agudo da crise econômica internacional de 2009, mas também em todo o governo Lula, que um dos principais motivos dos percentuais positivos da política externa brasileira seria o comércio de commodities para a China (Almeida, 2007), ignorando intercâmbios comerciais com parceiros importantes como a União Europeia.

Entretanto, o comércio exterior brasileiro com os chineses, pelo menos durante a crise mundial de 2009, se mostrou mais proveitoso não em vistas dos intercâmbios comerciais, e sim num plano secundário. Ao se analisar, por exemplo, as relações comerciais da China com a União Europeia no período é possível se perceber que os percentuais econômicos mostram-se muito mais inexpressivos em termos de União Europeia e da China também, do que em relação ao Brasil. Ou seja, as relações comerciais com os chineses durante a crise mundial apresenta resultados econômicos positivos para o Brasil e negativos para a União Europeia. E como estes três estão entrelaçados em termos de comércio mundial, quem se beneficia de ambos os lados é o Brasil.



**Gráfico 1:** participação no saldo deficitário de países parceiros selecionados da União Europeia – em milhões de Euros.

**Disponível em:** <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

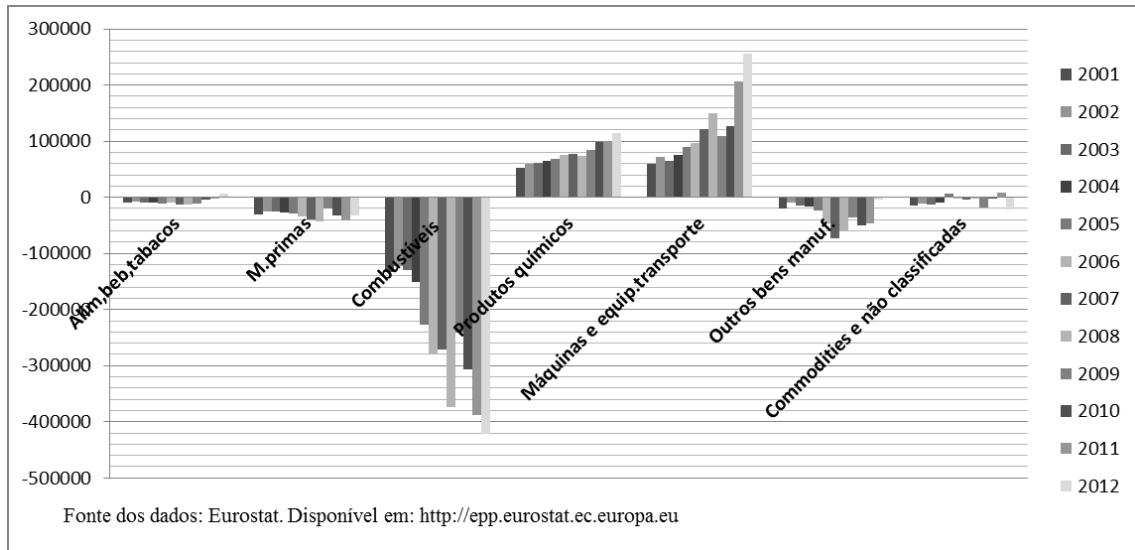
É interessante se observar que, entre os anos de 2009 e 2010, quando há o término do governo Lula, não há perda nos intercâmbios comerciais do Brasil nem com os chineses nem muito menos com os europeus. De acordo com Tremea (2013), o maior déficit da União Europeia com parceiros comerciais fora do bloco é justamente com a China, que na maior parte do governo Lula foi tida como a responsável por alavancar os resultados expressivos da política externa do país. Tal fato, além de permitir afastar essa visão da política externa brasileira no governo Lula, indica que as transações comerciais com o bloco europeu são

duplamente importantes. Por um lado, geram ganhos econômicos que mesmo não sendo os objetivados pelo país permitem ao mesmo suavizar, mesmo que temporariamente, os efeitos de uma grave crise econômica. Por outro lado, sugere a manutenção dos contatos comerciais com o bloco europeu, mesmo a maioria dos acordos se dando de forma bilateral.

O intercâmbio comercial do Brasil com a União Europeia entre 2008 e 2012 cresceu significativamente. Apesar dos desentendimentos em alguns pontos, como o comércio e a exportação de produtos agrícolas para o bloco europeu, as relações comerciais com os europeus mostraram sempre uma crescente. O comércio de produtos agrícolas é tema este que interessa tanto ao Brasil, que é um dos maiores fornecedores e exportadores de gêneros alimentícios para o bloco, quanto para os próprios europeus que, mesmo com muitas restrições, dependem da importação desses produtos agrícolas.

Dentre os principais produtos exportados pelo Brasil para a União Europeia estão os minérios de ferro, veículos automotores, veículos aéreos (helicópteros e aviões), veículos espaciais (satélites) e máquinas pesadas. O Brasil ainda exporta para o bloco europeu medicamentos, vacinas e derivados do petróleo, como óleos lubrificantes para automotivos, inseticidas, desinfetantes e produtos semelhantes. No que concerne a questão do comércio de produtos agrícolas, o Brasil exporta para os europeus: farelo de soja, carne verde, soja em grãos, fumo não manufaturado, sucos de laranja, carnes e miudezas, açúcar bruto, carne de frango industrializada, carne bovina *in natura*, milho, carne bovina industrializada, manga, melão, uva, café solúvel, limão, maçã, castanha de caju, amendoim em grãos etc. No que se refere às importações, o Brasil compra dos europeus vinhos, azeite de oliva, uísque, bacalhau, refrigerante, ração animal, pêra, suco e extratos vegetais, pasta de cacau, cevada, queijos, chocolate, ameixas, peixe, cerveja (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio).

A questão agrícola e a produção de alimentos na União Europeia, mesmo com toda a política protecionista praticada pelos europeus ainda apresenta, mesmo que em percentuais reduzidos se considerarmos a demanda do continente, um pequeno déficit na balança comercial do bloco europeu.



**Gráfico 2:** Saldos comerciais da União Europeia por grupo de mercadorias – em milhões de Euros

**Disponível em:** <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

A explicação pra isso é a seguinte: desde o momento inicial de idealização da União Europeia enquanto bloco econômico, o conceito de bem estar social, onde o conforto e o acesso a mercadorias, principalmente a produtos de considerável valor agregado, se instalou dentro da União Europeia. Em vistas disso, mesmo o bloco apresentando em sua composição países com considerável potencial para as questões agrícolas, e como tal, com capacidade de abastecimento de grande parcela da população, os europeus são impelidos a importarem uma quantidade enorme das mercadorias que consomem. Isso acontece porque, a produção industrial europeia, uma vez se concentrando na produção de mercadorias de alto valor agregado, tem como consequência uma quantidade alta de mão-de-obra empregada na produção dessas mercadorias, incrementando e encarecendo o preço e a comercialização destas, mesmo dentro do bloco. Cria-se assim, uma espécie de divisa comercial negativa para os europeus; fato inverso do que acontece com o Brasil no mesmo período do Governo Lula.

É importante salientar que, tal qual o Brasil, a União Europeia também é dependente do comércio de produtos agrícolas, não só em termos de exportação como de importação. A política protecionista para os produtos agrícolas praticada pela da União Europeia não tem por finalidade dificultar as pretensões de países terceiros como o Brasil. Almeja antes de tudo normas igualitárias para o bom desenvolvimento do comércio numa área extremamente

sensível para os europeus, mas onde estes apresentam não só necessidades mais também potencialidades.

### **3.3 Balanço das relações comerciais**

Os contatos comerciais do Brasil com o exterior, no período que compreende o Governo Lula, mostram que as modificações que foram feitas no redirecionamento das relações comerciais do país surtiram os efeitos esperados. Tendo como objetivo adequar a política externa de modo que esta não ficasse exposta aos surtos de instabilidade do mercado internacional, a diversificação das opções comerciais possibilitaram ao país, sob o comando de Lula, a estabilidade e o equilíbrio da economia; estabilidade e equilíbrio estes que foram tão dispendiosos em períodos anteriores.

Contudo, algumas críticas e ponderações sempre foram postas em relação a esses resultados expressivos da política externa verificados no governo Lula. De um modo geral, a maioria dos especialistas em política internacional sempre defenderam que o sucesso e a viabilidade de alguns intercâmbios comerciais do país só foi possível graças a estabilidade do mercado internacional:

[...] entre 1995 e 2002, quando o cenário internacional conjunturalmente se mostrou menos desfavorável, e o fluxo de capitais estrangeiros para o país foi retomado de forma mais regular, o governo e seus porta vozes anunciaram, reiteradamente, a retomada do desenvolvimento auto-sustentado [...] O governo Lula, com pouquíssima resistência do principal partido da sua base - PT [...] apenas reproduz a experiência dos partidos socialistas e social-democratas europeus que chegaram ao poder

(FILGUEIRAS, Luiz e PINTO, Eduardo Costa, 2003, p. 13).

Essa concepção não é totalmente inverídica. Porém, quando se trata de atribuí-la enquanto causa principal dos resultados positivos do comércio exterior, verifica-se aí uma incongruência.

Vamos partir de um raciocínio lógico: se admitimos que a política externa do governo Lula só alcançou os resultados esperados devido a estabilidade do mercado internacional seria de bom grado, e correto, para se estabelecer uma conclusão sobre a questão, que essa mesma

ponderação fosse aplicada em relação a outros países e/ou blocos econômicos. Pois bem, quando se analisa o comportamento da economia de alguns países em momentos em que há grandes crises no mercado internacional, constata-se que a estabilidade do mesmo, não se apresenta enquanto requisito para o crescimento da economia de um país – no caso o Brasil.

Em 2009, o mercado internacional vivenciou uma grave crise econômica, crise esta que abalaria as economias das principais nações do mundo. Países como o Brasil, a China e os EUA, principal economia do planeta, não sairiam ilesos dos efeitos dessa crise. Os EUA, enquanto primeira economia mundial deveria zelar e garantir o bom funcionamento do mercado internacional. Porém, em 2009, isso não aconteceu. A crise teve seu início justamente no país que deveria evitar todo esse revés.

Em 2009 o sistema financeiro norte americano entraria em colapso, isso devido a um grande comprometimento das instituições bancárias do país no financiamento de negócios imobiliários. Esse esgotamento gerou um efeito cascata se espalhando para outras regiões econômicas estratégicas do mundo, provocando um estancamento em todo o mercado internacional. O que isso teria de relevante para o comércio exterior brasileiro?

Quando se argumenta que a estabilidade e os resultados positivos da política externa brasileira no governo Lula foi favorecida pela estabilidade do mercado internacional, desconsiderando-se assim as mudanças implementadas na agenda internacional do país, há certa contradição nesse argumento quando se analisa, por exemplo, o caso dos EUA. Ora, o principal país e economia do mundo, que mantém uma ampla rede de contatos comerciais, portanto com largas opções de ganhos e lucros teria, a partir de 2009, um decréscimo na sua balança comercial com alguns dos principais países com quem mantém intercâmbios comerciais – a China por exemplo. É possível se apreender que, no tocante a estabilidade do mercado internacional enquanto requisito para o crescimento da economia de um país não se pode afirmar, pelo menos não em relação ao governo Lula, que tenha sido este o fator responsável pela viabilidade da sua política externa.

A diversificação das áreas de atuação do comércio exterior em Lula, contemplava engajamentos que se davam tanto de forma bilateral quanto multilateral. Na esfera bilateral procurou dar maior institucionalidade ao Mercosul objetivando, a partir do bloco sul-americano, melhores opções no âmbito multilateral. Países emergentes como a Índia, a Rússia e a China, passaram a figurar enquanto prioridades ao se reordenar os campos de atuação da política externa. Lula também procurou manter contatos comerciais com países e regiões não



tracionais a exemplo dos países do Oriente Médio e blocos econômicos como a União Europeia.

As relações comerciais do Brasil com a União Europeia constituem um capítulo a parte no desenrolar da política externa em Lula. O contexto em que se estabelece essa parceria comercial, o histórico dessas relações, o perfil e a composição dos intercâmbios comerciais entre o Brasil e o bloco europeu apresentam algumas imbricações que precisam ser esmiuçadas.

O Brasil começou a manter contatos comerciais com a União Europeia de maneira mais acentuada a partir dos anos 1970. A crise mundial do petróleo em 1973 obrigou os europeus a diversificarem as opções para o seu comércio exterior, tal qual ocorreria com o Brasil no governo Lula. As relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia iniciaram-se nesse contexto. Entretanto, as transações comerciais com o bloco europeu apresentam, nesse momento inicial, algumas dificuldades para o seu desenvolvimento. Essas dificuldades são de ordem política, uma vez que o país estava sob o regime de uma ditadura. Desta forma, a premissa europeia de requerer e exportar os conceitos de sua civilização e história enquanto argumento para se formularem engajamentos comerciais encontra, no quadro político brasileiro, um obstáculo.

Ao se avançar no tempo é possível se perceber que a União Europeia manteve as restrições comerciais em relação ao Brasil. Mesmo os intercâmbios comerciais com o bloco europeu tendo um papel relevante no governo Lula, a União conservou o caráter não preferencial nessas relações. Países como os EUA e a China, além de regiões como a Ásia, figuraram enquanto prioridade para o mercado europeu:

Politicamente a União Européia assumiu, ao menos parcialmente, sua responsabilidade (moral) com o universo de suas ex-colônias [...] Comercialmente, vem em primeiro lugar os Estados Unidos – parceiro tradicional e com cujo o pensamento político reina uma sintonia estrutural – e o sudeste asiático, em particular a China (MARTINS, 2004, p.19).

E quais seriam os argumentos utilizados pela União Europeia para o não aprofundamento dos contatos comerciais com o Brasil? Segundo Gonçalves:

Na União Europeia a maior restrição refere-se ao acesso ao mercado de produtos agrícolas e bens agroindustriais. Nesta área as ofertas da União Europeia sofreram avanços e retrocessos e ficam condicionadas à evolução das negociações na OMC [...] Os principais fatores determinantes deste cenário são: Falta de motivação por parte dos europeus; resistências sérias quanto à liberalização de produtos agrícolas e bens agroindustriais na União Europeia; sérios conflitos de interesses em ambos os lados; e, problemas de coordenação entre os países do Mercosul (GONÇALVES, Reinaldo, 2009, p-p. 27-28).

Dentre todas as causas apresentadas, duas delas sempre se mostraram com maior intensidade como as responsáveis pelo interesse limitado dos europeus em relação aos produtos e o mercado brasileiro: o tema agrícola e a coordenação do Mercosul.

No que se refere à entrada dos produtos agrícolas brasileiros ao mercado europeu, a União Europeia aplica uma política de restrições. A União Europeia ainda impõe taxas diferenciadas aos produtos agrícolas brasileiros em comparação com os mesmos produtos que são oriundos de dentro do bloco. Já em relação à inexistência de uma maior coordenação do Mercosul enquanto causa do não aprofundamento dos contatos comerciais com a União Europeia é possível se captar, numa análise maximizada, que o Mercosul está longe de ser considerado um empecilho.

A União Europeia, como foi visto há pouco, dá preferência aos intercâmbios comerciais com os EUA e a China. Ao se analisar as relações comerciais da União Europeia com esses dois países, sob a égide da coordenação dos blocos econômicos a que pertencem - os EUA no Nafta e o papel econômico exercido pela China no mercado internacional - verifica-se a impossibilidade de se afirmar com convicção que esta solidez dos blocos econômicos é necessária para o estabelecimento dos intercâmbios comerciais com o bloco europeu.

No período 2008-2012, período que compreende a saída de Lula da Silva da presidência e a imediata ascensão de Dilma Roussef ao cargo, as balanças comerciais de Brasil, União Europeia, EUA, Rússia e China apresentaram resultados diferentes. As relações comerciais do Brasil com a União Europeia entre 2008-2012, período histórico em que é possível se localizar a crise econômica mundial (2009), proporcionaram ao país saldos positivos na balança comercial. Mesmo antes de 2008 os intercâmbios comerciais com a União Europeia sempre se mostraram mais vantajosos para o Brasil do que para o bloco europeu. Apesar de todas as restrições as mercadorias brasileiras e do caráter insalubre dos

acordos firmados, a União Europeia também é dependente das trocas comerciais com o Brasil e o Mercosul.

Em relação ao comércio exterior do Brasil com a China, as exportações de commodities para o continente asiático representaram, em todo o governo Lula, ganhos enormes na balança comercial. Já o intercâmbio comercial com os Estados Unidos apresentou entre 2008 e 2012, e mesmo em momentos anteriores e posteriores, perdas econômicas para o Brasil. Mas, de que maneira as parcerias comerciais com os EUA e a China influenciariam os intercâmbios comerciais entre Brasil e União Europeia?

Estados Unidos e China são países que exercem grande influência no mercado internacional, em vistas da magnitude de suas economias. Em termos geográficos são dois dos maiores países do mundo. Em termos políticos e diplomáticos, EUA e China são países que apresentam uma estabilidade considerável. Entretanto, não se pode esquecer o caráter militarista que está revestido nestas duas nações. Neste mesmo contexto localiza-se outro país com quem a União Europeia mantém uma importante parceria comercial, a Rússia.

Com a Rússia e a China a União Europeia mantém intercâmbios comerciais no setor energético. A Rússia, apesar de estar localizada geograficamente no continente europeu, não faz parte do grupo de países que pertencem a União Europeia. Como a Rússia não tem o potencial econômico que tem países como a China, os EUA e mesmo a União Europeia enquanto bloco econômico, os russos fazem uso desses acordos comerciais para arregimentarem parcerias comerciais com países e blocos estratégicos do mercado internacional. Dessa forma, além dos ganhos econômicos os russos acabam por provocarem uma espécie de divisas dos lucros e das oportunidades que o mercado desses países oferece. O resultado é que, ao se colocar Brasil, União Europeia, EUA, Rússia e China um mesmo plano, qual seja: quando se observa os ganhos econômicos verificados na balança comercial entre cada um desses países, constata-se que há um certo desnível entre os percentuais.

Em síntese, as relações comerciais do Brasil com a União Europeia são influenciadas por países como China, EUA e Rússia, porque a compreensão política que reveste cada um deles está, e estará sempre abaixo da formatação da economia globalizada. Percebe-se então que a bilateralidade dos acordos comerciais firmados entre Brasil e União Europeia não é, nesse contexto, um fato que indique mudanças ou suspensão nesses intercâmbios. Também assevera que a composição política do Mercosul não está em conformidade com o perfil das relações comerciais do Brasil com o bloco europeu. Se assim o fosse, a formatação política da

União Europeia haveria de influenciar de maneira positiva no tocante a ganhos econômicos com outros parceiros comerciais. E não é isso que se constata, nem mesmo em relação ao Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política externa brasileira, na virada do século XXI apresentou, inquestionavelmente, alterações substanciais quanto à maneira como passou a ser conduzida e quanto aos resultados que viria a apresentar. As mudanças iniciadas por Fernando Henrique Cardoso na década de 1990 foram aprofundadas e aperfeiçoadas no governo Lula. A reformulação da agenda internacional feita em seu governo teve um caráter contestatório. Com o objetivo de suplantar o projeto político neoliberal deixado por Cardoso, os eixos de atuação da política externa em Lula, uma vez expandidos para a esfera multilateral, possibilitaram ganhos econômicos e suavizaram a influência que historicamente existia em relação às potências dominantes.

A política externa brasileira adquiriu um perfil contestatório á medida que o país se viu empurrado para a reformulação das suas relações comerciais e, em contrapartida, também impeliu outras nações, sobretudo os países sul-americanos para esse novo enquadramento no comércio mundial. Ao firmar acordos comerciais com países como a China, importante parceiro comercial dos EUA, e também com países emergentes como a Índia, a Rússia e a África do Sul, o Brasil lançou-se nessa nova fase da política externa brasileira. Passaram também a figurar na agenda internacional do país blocos econômicos como a União Europeia.

O Brasil começou a estabelecer relações estratégicas com a União Europeia em 1999, portanto, ainda no governo de FHC. Os intercâmbios comerciais com o bloco europeu sempre foram muito difíceis, e em Lula não haveria de ser diferente. A União Europeia usou sempre o seu patrimônio científico e cultural como artifício político, estendendo o mesmo para o âmbito da economia, só celebrando acordos comerciais de maior abrangência com países e/ou regiões que tenham um mínimo de coesão política.

Entretanto, quando se analisa a questão da coesão política enquanto requisito para se estabelecer acordos comerciais com a União Europeia, e como tal para a obtenção de ganhos econômicos, verifica-se que este conceito, tão defendido pelos europeus, é mais questionável a si próprio e não a países e blocos econômicos terceiros. Ora, quando se preconiza a formatação política de um bloco econômico e o seu patrimônio imaterial enquanto fatores influenciadores dos âmbitos político e econômico, é de se imaginar obviamente, que esses

mesmos fatores, sejam não só agregadores de força para quem os utiliza – a União Europeia – mas também, tornem-se geradores de forças contrárias.

A formatação política mesma da União Europeia – atualmente com 28 países em seus quadros - acarreta um efeito econômico colateral dentro do bloco e também no âmbito global das relações comerciais. Não se trata apenas do número elevado ou não de países Estados-membros que pertencem a um bloco econômico. O problema é que, em se tratando de Brasil, a configuração política do Mercosul e o papel político, econômico e diplomático que desempenha o Brasil no bloco sul-americano, tendem a exercer uma força contrária que vai na contramão do desenvolvimento das relações comerciais com a União Europeia, mesmo com os ganhos econômicos que estas relações oferecem ao Brasil e ao Mercosul. No caso do Mercosul, isso acontece tendo em vista a estrutura econômica dos países, a capacidade produtiva de suas economias.

Já no caso da União Europeia a constatação é um pouco diferente. Embora, as questões econômicas influenciem sobremaneira, a União Europeia esta sujeita aos reveses naturais do mercado internacional na economia globalizada não pela sua configuração política, mas sim, por dar prioridade as questões econômicas dentro do bloco.

Os europeus sempre priorizaram o bem-estar de sua sociedade. Esse bem estar influenciaria sensivelmente a organização política da sociedade europeia, estendendo as influencias desse patamar avançado de sociedade para a seara das questões econômicas europeias e internacionais. Para se promover esse bem-estar social da sociedade europeia é necessário, como tal, uma produção industrial que atenda as demandas dos europeus. Estes têm sim uma indústria capaz de dar conta desse demanda. Porém, o próprio nível elevado dessa demanda, forjado pelo patamar de bem-estar social da sociedade europeia, acaba por se tornar um fator complicador do bloco na tarefa de suprir esse abastecimento.

Uma produção maior e de alto valor agregado demanda maior tempo de produção. Assim sendo, teremos horas a mais de trabalho e, em contrapartida, teremos que ter salários maiores na produção industrial. Como outros países, a exemplo da China, tem uma grande quantidade de mão-de-obra com um custo baixo, cria-se dentro da União Europeia uma espécie de inviabilidade da produção e do consumo das mercadorias produzidas pela indústria europeia. Se no lado do Mercosul e do Brasil, há uma força agregadora economicamente e desagregadora politicamente, na União Europeia verifica-se exatamente o contrario.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto. A política internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação a diplomacia do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**, n. 20, jun. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n20/n20a8.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Uma política externa engajada. A diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**. v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n1/v47n1a08.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. **O ABC do Direito da União Europeia**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Européia, 2011.

BORRO JR, Armando. De volta para o novo corporativismo: a trajetória política do sindicalismo brasileiro. **São Paulo em perspectiva**, 8(3) 1994. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v08n03/v08n03\\_04.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v08n03/v08n03_04.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2013.

**CADERNO de formação: O PT faz história**. São Paulo: Diretório Nacional do Partido dos Trabalhadores, 2003.

CERVO, Luiz Amado. Os objetivos da política exterior de Lula. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. **Boletim de Análise de Conjuntura das Relações Internacionais**. n. 47, jun. 2004. Disponível em: <<http://periodicos.bce.unb.br/index.php/MED/article/view/4225/3536>> Acesso em 14 de fevereiro de 2014.

CRUZ, Sebastião Carlos Velasco. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Ed. da UNESP, 2010.

COUTO, Leandro Freitas. Política externa brasileira para a América do Sul: as diferenças entre Cardoso e Lula. **CIVITAS**, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010. Disponível em: <[www.revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/.../6591/5160](http://www.revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/.../6591/5160)>. Acesso em: 29 mar. 2012.

FARIA SIMÕES, Regina Célia e MORINI, Cristiano. A ordem econômica mundial: considerações sobre a formação de blocos econômicos e o Mercosul. **Revista Impulso**, n. 31, p. 139-154, 2002. Disponível em: <[www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art07.pdf](http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp31art07.pdf)>. Acesso em: 5 set. 2013.

FILGUEIRAS, Luiz; PINTO, Eduardo Costa. **Governo Lula: contradições e impasses da política econômica**. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/governo\\_lula...\\_sep2004.pdf](http://www.ie.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/governo_lula..._sep2004.pdf)>. Acesso em: 25 de fev. 2011.

GONÇALVES, Reinaldo. Acordos e negociações internacionais: cenários e perspectivas. In: **Desafios da política industrial no Brasil do século XXI**. Disponível em: <[www.iel.org](http://www.iel.org)> e

em <[www.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/acordos\\_e\\_negociações\\_internacionais\\_cen.pdf](http://www.ufrj.br/hpp/intranet/pdfs/acordos_e_negociações_internacionais_cen.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2012.

JORGE, Helena de Araújo. O direito de integração e os blocos econômicos da União Européia e do Mercosul. **Revista Eletrônica de Direito Internacional**, p. 250-275, 2008. Disponível em: <[www.cedin.com.br](http://www.cedin.com.br)> e em <[www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/jorge\\_integracao\\_mercosul\\_ue.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/sip/euro/jorge_integracao_mercosul_ue.pdf)>. Acesso em: 21 jun. 2013.

**MAIS EUROPA.** Recuperação Econômica e Coesão Social. Curso b-learning. 2012. Disponível em <[www.maiseuropa.com/repografia/manual.pdf](http://www.maiseuropa.com/repografia/manual.pdf)>. Acesso em: 5 set. 2013.

MARTINS, Estevão de Rezende. O alargamento da União Européia e a América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 47, n. 2, p. 5-24, 2004. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a01.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v47n2/v47n2a01.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2012.

NUNES, Paulo Giovanni Antonio. O partido dos trabalhadores e o Socialismo: uma relação ambígua e/ou letra morta. **SAECULUM – Revista de História**, [17]; João Pessoa, jul/dez. 2007. Disponível em: <<http://www.ies.ufpb.br/ojs/index.php/srh/article/download/11386/6500>>. Acesso em: 11 jan. 2013.

**PARTIDO DOS TRABALHADORES. Partido dos Trabalhadores: Resoluções de Encontros e Congressos.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1986.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. A política externa brasileira no século XXI: os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 136-156, 2008. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n2/v51n2a09.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2012.

RAMOS, Leonardo. Contra hegemonia e política externa? A política externa brasileira no governo Lula. **LASA – Latin American Studies Association XXVIII International Congress**, 11 a 14 de junho de 2009. Disponível em: <[cartainternacional.abri.org.br/index/php/carta/article/view/49/33](http://cartainternacional.abri.org.br/index/php/carta/article/view/49/33)>. Acesso em: 29 mar. 2012.

RISSO SALES, Camila Maria. **Relações internacionais e política externa do Brasil nos governos FHC e Lula.** Campinas, 2007. Dissertação (Mestrado em História) Universidade Estadual de Campinas.

RUBIM, Antonio Albino Canelas; COLLING, Leandro. **Mídia, cultura e eleições presidenciais no Brasil contemporâneo.** 2004. Disponível em: <[www.labcom.ubi.pt/files/agoranet/06/rubim\\_colling\\_midiaculturaeleicoes.pdf](http://www.labcom.ubi.pt/files/agoranet/06/rubim_colling_midiaculturaeleicoes.pdf)>. Acesso em 12 dez. 2013.

SANTANA, Marco Aurélio. Trabalhadores em movimento: o sindicalismo brasileiro nos anos 1980 e 1990. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. (Org.). **O Brasil republicano.** Rio de Janeiro, 2003. v. 4. p. 283-313.



SILVA, Karine de Souza. **A parceria estratégica entre o Brasil e a União Europeia: convergências e divergências da agenda bilateral**, 2011. Disponível em: <[www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v2/a46.pdf](http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v2/a46.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2014.

TREMEA, Nádya Jacqueline Coelho. **A União Europeia e o comércio exterior no século XXI**, 2013. Disponível em: <[www.admpg.com.br/2013/down.php?id=54&q=1](http://www.admpg.com.br/2013/down.php?id=54&q=1)>. Acesso em: 16 mar. 2014.

VALADÃO, Marcos. **Mercosul e União Européia: um estudo comparativo dos sistemas jurídicos**. Brasília, 1999.< <http://www.marcosvaladao.pro.br>>. Acesso em: 21 jun. 2013.

VALLE, Valéria Marina. O peso das relações inter-regionais do Brasil com a União Europeia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, p. 99-128, 2005. Disponível em: <[www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a04.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a04.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2013.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). **CIVITAS – Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em <[www.plataformademocratica.org/publicacoes/20438.pdf](http://www.plataformademocratica.org/publicacoes/20438.pdf)>. Acesso em: 29 mar. 2012

ZORATTO, Laura de Castro. **Mecanismos de solução de controvérsias no Nafta e no Mercosul: lógicas determinantes e seus reflexos sobre as relações entre Estado e empresa**. Rio de Janeiro, 2004. Dissertação (Mestrado em História) PUC - Rio. Disponível em: <[www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/](http://www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/)> Certificação Digital N°: 0210268\_04\_cap\_02.pdf