



Este artigo está licenciado sob uma licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

Você tem direito de:

Compartilhar — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato.

Adaptar — remixar, transformar, e criar a partir do material para qualquer fim, mesmo que comercial.

De acordo com os termos seguintes:

Atribuição — Você deve dar o **crédito apropriado**, fornecer um link para a licença e **indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.

Sem restrições adicionais — Você não pode aplicar termos jurídicos ou medidas de caráter tecnológico que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International.

You are free to:

Share — copy and redistribute the material in any medium or format.

Adapt — remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially.

Under the following terms:

Attribution — You must give **appropriate credit**, provide a link to the license, and **indicate if changes were made**. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.

No additional restrictions — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

O Brasil e as origens do Mercado Comum Europeu: diplomacia, comércio e conflito nas origens do processo europeu de integração (1957-1958)

Brazil and the origins of the European Common Market: diplomacy, trade and conflict in the origins of the process of European integration (1957-1958)

Antônio Carlos Lessa*

Boletim Meridiano 47 vol. 14, n. 135, jan.-fev. 2013 [p. 34 a 40]

Introdução

As relações entre o Brasil e a União Europeia (UE) ganharam a partir de 2007 um novo ímpeto, motivado pelo estabelecimento de uma “parceria estratégica”. Esse novo vínculo põe em perspectiva o potencial da cooperação política em temas emergentes, como meio-ambiente, não-proliferação, segurança internacional, etc, além de ser o reconhecimento de que as partes efetivamente mantêm um relacionamento comercial dinâmico e economicamente muito importante.

Com efeito, o reconhecimento da importância, por parte da Comissão Europeia, de um diálogo mais próximo com o Brasil, motivaram a realização da primeira cúpula entre a UE e o Brasil, realizada em Lisboa em julho de 2007, que institucionalizou a “Parceria Estratégica” com o Brasil, nos moldes dos arranjos que a UE mantém com alguns de seus principais interlocutores – Estados Unidos, Canadá, Japão, Rússia, China e Índia.

Entretanto, o Brasil que consagra com a União Europeia o estatuto de um parceiro privilegiado é o mesmo país que reagiu com energia sobrecomum ao anúncio da criação do Mercado Comum Europeu, com a assinatura do Tratado de Roma, em 1957. O Brasil liderou a reação dos governos de países latino-americanos, grandes exportadores de produtos tropicais, temerosos da perda de espaço nos mercados europeus diante da associação das colônias e ex-colônias europeias à então Europa dos Seis, por meio de acordos de comércio preferencial.

O objetivo central deste artigo é caracterizar o processo de estabelecimento de contatos e de relações entre o Brasil e o processo europeu de integração, iniciados em 1957, quando do anúncio da criação do Mercado Comum Europeu – MCE pela França, Alemanha Ocidental, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo. Esse processo teve consequências para a qualidade dos contatos entre o Brasil e o MCE nos anos que se seguiram, produzindo um relacionamento que se desenvolverá como essencialmente conflituoso.

* Professor associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB, pesquisador bolsista de produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq e editor da Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI <alessa@unb.br>.

1. A natureza do desafio europeu

O anúncio da criação do Mercado Comum Europeu – MCE jogou o governo brasileiro na mais viva inquietação, ainda que os governos europeus envolvidos tenham se empenhado desde muito cedo em explicitar que tal processo não causaria prejuízos para as posições econômicas dos países latino-americanos.

Em 1957, o governo brasileiro ficou convencido de que a formação do MCE ensejaria uma diminuição expressiva das exportações de café brasileiro, que se daria mediante a criação de desvios de comércio que beneficiariam os concorrentes africanos, favorecidos que foram pelas medidas de associação comercial que garantiam o acesso em condições privilegiadas, não mais apenas para a França ou a Bélgica, mas para todos os seis parceiros, entre os quais se encontravam dois dos maiores clientes em termos globais do Brasil, ou seja, a Alemanha e a Itália. Na mesma vertente, o governo brasileiro acreditava que a integração econômica provocaria uma desvinculação progressiva dos capitais europeus, atraídos para investimentos na África, enquanto o Brasil, em pleno desenvolvimento industrial, tinha mais do que nunca necessidade da ajuda financeira dos países europeus¹.

Do mesmo modo, desde o momento em que o Mercado Comum Europeu foi criado, o governo brasileiro identificava na França a fonte de algumas das suas principais preocupações, estando certo de que a pressão do governo de Paris sobre os seus parceiros levou-os a tolerar a formulação de uma política de liberalidades para com as ex-colônias, através das disposições dos artigos 131 a 136 do Tratado de Roma. Acresce que, sendo a França o país mais protecionista dos Seis, era o nível extremamente elevado de suas tarifas que condicionava, em grande parte, o alto nível da Tarifa Externa Comum que vinha de ser definido com a criação do MCE. Além disso, obtendo acentuada satisfação para a realização de suas políticas de cooperação para com os países subdesenvolvidos, especialmente os africanos, o Hexágono passava a ser o maior defensor do hermetismo do processo, opondo-se imediatamente à extensão da Comunidade pela adesão da Grã-Bretanha ou de qualquer outro país da Europa Ocidental, de modo a não permitir a diluição de sua proeminência política.

Percebendo as inquietações do governo brasileiro, que passava a liderar a oposição dos países latino-americanos ao aprofundamento do processo de integração europeu, pelo menos no que diz respeito à associação das ex-colônias em condições favoráveis, o Conselho de Ministros da Comunidade Europeia resolveu, em março de 1958, estabelecer formas de esclarecer os latino-americanos quanto à natureza e aos propósitos da parceria que se formava².

Assim, os embaixadores dos seis países membros foram instruídos a entregar conjuntamente um memorando às chancelarias de todos os países latino-americanos, em que se procurava transmitir a ideia de que a expansão e o aumento do consumo que resultariam da entrada em vigor do Tratado de Roma trariam um estimulante às trocas entre os países membros e terceiros Estados, e que estes encontrariam no futuro, mercados mais importantes e dinâmicos na Europa³.

Anunciava-se, naquela oportunidade, a adoção eventual de medidas particulares para os produtos tropicais, de modo a evitar perturbações nas correntes de comércio tradicionais, enquanto se esperava que os temores quanto ao deslocamento da cooperação financeira que seria decorrente da associação das ex-colônias fossem relativizados pela crença de que os Seis, juntos, passavam a ter maior capacidade para cooperar para o desenvolvimento de terceiros países⁴.

1 Nota da Direção das Questões Econômicas e Financeiras, sobre "Le Brésil et Marché Commun", 22/08/1957, s/n, Archives du Ministère des Affaires Étrangères de France, doravante AMAE, Série DE – BE, Marché Commun, 1945-1960, Brésil, vol. 697.

2 Carta do Ministro dos Negócios Estrangeiros – Direção das Questões Econômicas e Financeiras, para os Chefes de Missão da França na América Latina, sobre "Le memorandum des Etats membres de la CEE", 25/03/1958, número 14, AMAE, Série DE – BE, Marché Commun, 1945-1960, Brésil, vol. 697.

3 Telegrama da Embaixada da França no Rio de Janeiro, doravante EMBAFRANCE para Ministère des Affaires Étrangères de France, doravante MAE, 15/04/1958, número 119, AMAE, Série DE – BE, Marché Commun, 1945-1960, Brésil, vol. 697.

4 *Compte Rendu* da 17a. Reunião do Comitê dos Representantes Permanentes, 11/07/1958, número 693/58, AMAE, Série DE – BE, Marché Commun, 1945-1960, Brésil, vol. 697.

O *memorandum* da Comunidade Europeia foi objeto de detida reflexão por parte do Itamaraty, que empregou pouco mais de um ano para definir os termos de sua resposta. Entrementes, o governo brasileiro acreditava que uma ação eficaz junto às partes contratantes do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT poderia ser capaz de fazer reverter muitos dos itens do Tratado de Roma que julgava em desacordo com os interesses dos países latino-americanos. O problema fundamental era que a possibilidade de estabelecimento de acordos de integração comercial estava prevista entre as cláusulas do GATT, não sendo esse um caminho viável para o desenvolvimento da estratégia brasileira.

Como essa estratégia, portanto, não apresentou os resultados esperados. Assim, o Itamaraty buscou estabelecer o diálogo com a Comunidade Europeia. O governo brasileiro estava então, convencido que os interesses de um país como o Brasil estavam expostos aos efeitos desfavoráveis decorrentes, além da associação dos países e territórios de ultramar sobre bases tarifárias preferenciais, também das regras adotadas para a estrutura do sistema tarifário da CEE.

Com efeito, o critério seguido para o cálculo da tarifa única, pela média aritmética das tarifas dos Seis, tinha por consequência a consolidação das tarifas em um nível muito mais elevado para uma série de produtos importantes que a América Latina exportava. Acresce que a consagração de regime de proteção tarifária elevada para os produtos agropecuários, adicionado ao processo de renovação tecnológica que se operava na agricultura europeia e ao ritmo de crescimento relativamente mais lento do consumo, acabariam por acentuar as graves dificuldades para alguns itens das pautas de exportações latino-americanas⁵.

2. A visão do Brasil

A avaliação do governo brasileiro sobre as possibilidades de se obterem ganhos com a constituição da Comunidade era, pois, pessimista, e ela amparou a decisão de nomear um primeiro representante junto às Comunidades. A designação de Augusto Frederico Schmidt como Embaixador do Brasil para os organismos sediados em Bruxelas, marcou o início da implementação de uma nova política para a CEE, a partir da qual o Brasil procurava instruir o mecanismo de seus entendimentos regulares e diretos com aquela instituição⁶. Paralelamente, as missões brasileiras nos seis países associados foram instruídas a perseguir a simpatia dos governos nacionais para as demandas do Brasil junto à Comunidade, enquanto o Itamaraty arguia diante do Acordo Geral de Tarifas e Comércio – GATT, a legalidade da associação das ex-colônias à Comunidade por meio de regime preferencial.

Isto feito, entregou-se o governo brasileiro, entre 1960 e 1961, às negociações tarifárias com a Comunidade, que esbarraram de imediato na disposição do governo francês de manter elevada a Tarifa Externa Comum, a fim de que, em etapa futura, se encontrasse a CEE em boa posição de negociar em escala mundial sensíveis reduções tarifárias.

Em 1962, o Itamaraty resolveu ir direto à fonte de seus problemas com a Comunidade Europeia, ou seja, estabeleceu entendimentos com o governo da França. Assim, em reunião de trabalho como chanceler francês, Maurice Couve de Murville, realizada em março daquele ano, o ministro de Estado das Relações Exteriores San Thiago Dantas propunha que as autoridades comunitárias adotassem medidas imediatas para propiciar a expansão das trocas entre os Seis e a América Latina, a saber:

5 Carta de Antônio Mendes Vianna, Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, doravante MRE, para Bernard Hardion, sobre "Les relations entre les pays latino-américains et la CEE", 15/06/1959, número 27/800.(600), AMAE, Série DE – BE, *Marché Commun*, 1945-1960, Brésil, vol. 698.

6 Despacho de Fernando Ramos de Alencar, Secretário-Geral do MRE, para Augusto Frederico Schmidt, "Instruções para atuação frente à representação junto à CEE", 13/05/1960, número 03, Arquivo do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em Brasília, doravante AHMRE-B, *Despachos Confidenciais – Representação do Brasil junto à CEE*, 1960, caixa 168.

1. o livre acesso aos mercados nacionais para os produtos de que dependem os países latino-americanos para o equilíbrio de suas balanças de pagamentos;
2. a estabilização dos preços dos produtos primários;
3. a coordenação das políticas dos Estados membros, para o reforço, no âmbito da CEE, dos sistemas de financiamento de longo prazo de bens de equipamento;
4. a coordenação de políticas para a promoção dos investimentos comunitários para a realização de projetos específicos em países da América Latina⁷.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros da França, o Quai d'Orsay, não acreditava que as preferências acordadas às ex-colônias constituíssem o cerne das dificuldades brasileiras em suas relações com a CEE. Com efeito, a diplomacia francesa estava convencida de que os problemas do Brasil tinham origem antes na própria política de expansão das áreas de cultivo a que se entregaram os produtores agropecuários no país, especialmente os do café. Ademais, o único resultado que o governo do Rio de Janeiro obteria nas suas relações com a CEE ao insistir nos prejuízos que a associação das ex-colônias lhe causava, seria o de persuadir definitivamente os países africanos que as preferências eram essenciais à sua sobrevivência econômica. Caso isso acontecesse, se tornaria extremamente difícil convencê-los a abandonar o regime preferencial caso se tornasse viável uma solução mais ampla, que atendesse as demandas dos latino-americanos e continuasse atendendo aos interesses daqueles países.

O governo de Paris não considerava que as preferências tarifárias fossem um fim em si mesmo, mas tinha sempre em vista o seu valor simbólico como meio de expressão de laços políticos especiais que a França desejava conservar com a África. O regime preferencial, apresentava-se, assim, como um instrumento, entre outros, capaz de assegurar recursos e nível de vida adequado aos africanos, garantindo-lhes uma situação especial, não apenas no mercado francês, mas também nos dos demais parceiros europeus. Orgulhoso da política de cooperação e assistência para as suas ex-colônias que acabara de multilateralizar por meio das preferências concedidas por todos os Seis, o Quai d'Orsay jamais cogitou a possibilidade de dela abrir mão, a menos que para consagrar mecanismo de proteção mais eficiente⁸.

Assim, o governo francês considerava contraproducente a insistência da diplomacia brasileira na tese da incompatibilidade da associação das ex-colônias à CEE com as regras do GATT, ao tempo em que se apresentava formalmente contrário à extensão do sistema preferencial a outras regiões, como a América Latina. Por outro lado, o Quai d'Orsay aventou na XIX Sessão do GATT em 1962, a tese da organização dos mercados dos produtos agrícolas, que ganharia forma na sustentação internacional dos preços de produtos primários⁹. Fosse válida e eficaz, a tese francesa poderia solucionar o problema mundial de estabilização de produtos de base e poria termo à deterioração dos termos de troca de regiões como a América Latina, mas não atentava para o problema específico da perda do mercado para as exportações brasileiras, especialmente em produtos importantíssimos para a composição de suas receitas, como o café¹⁰.

Aliás, as condições de admissão do café brasileiro no espaço comunitário constituía uma das principais preocupações da diplomacia brasileira. As exportações brasileiras para a Europa já vinham padecendo por anos seguidos

7 Ofício da Embaixada do Brasil em Paris, doravante BRASEMB, para MRE, sobre "Entendimentos com autoridades francesas. Mercado Comum", 07/05/1962, número 171, AHMRE-B, Ofícios Ostensivos Recebidos da Embaixada do Brasil em Paris, abril-junho, 1962, maço 02624.

8 "Avaliação dos entendimentos com autoridades francesas sobre o Mercado Comum – avaliação das reações ao Aide Mémoire apresentado pela delegação brasileira à delegação francesa", idem.

9 Ofício de Carlos Alves de Sousa Filho, embaixador do Brasil na França, para San Thiago Dantas, "Subsídios para a comissão de planejamento político – resposta ao questionário da circular 4129, de 07/11/1961, por José Maria Villar de Queiroz", 29/12/1961, número 588, AHMRE-B, Ofícios Confidenciais Recebidos da Embaixada do Brasil em Paris, 1960-1964, caixa 77.

10 Idem.

da perda de espaço nos países da região, e em especial, na França, em função das preferências concedidas à produção colonial. Dos países que passaram a compor a Comunidade, apenas a Alemanha e a Itália não ofereciam restrições de nenhuma forma às importações do produto brasileiro, e temiam os produtores brasileiros que a extensão do regime tarifário preferencial aos principais concorrentes do café nacional acabasse por reduzir também as margens de comercialização naqueles dois países. O mercado francês há muito vinha se desvinculando das importações de café do Brasil, e o mesmo acontecia com a Bélgica e com os Países Baixos, que passavam a adquirir quantidades crescentes do produto em suas colônias.

Conforme é possível verificar na Tabela 1 abaixo, os temores dos produtores brasileiros acabaram se realizando, ainda que não tivessem sido os concorrentes africanos os responsáveis pelas perdas nas participações de mercado do Brasil, mas os latino-americanos. Assim, permanecia em aberto problema que, à distância, parecia encontrar origens na associação dos produtores africanos, mas que se realizava pela perda de competitividade das exportações brasileiras do produto.

Tabela 1. Participação percentual dos principais fornecedores de café aos países da CEE, sobre o total efetivamente importado (1950-1959)

Ano	Países da CEE	Países e Territórios de Ultramar	Brasil	Outros países da América Latina	Outros países
1950-1955	Alemanha	2,2	39,7	37,5	20,6
	França	63,2	29	2,8	5
	Itália	4,3	43,4	19,7	32,6
	Países Baixos	5,3	29	17,2	48,5
	Bélgica-Luxemburgo	16,6	40,6	20,7	22,1
1958	Alemanha	1,8	27,3	55,1	15,8
	França	73,3	19,9	3,6	3,2
	Itália	12,7	23,4	19	44,9
	Países Baixos	1,9	24,1	24,9	49,1
	Bélgica-Luxemburgo	23,7	25,1	20,9	30,3
1959	Alemanha	1,2	21,8	62,2	14,8
	França	69,6	20	2,3	8,1
	Itália	17,8	36,2	21,4	24,6
	Países Baixos	0,2	30,1	24,4	45,3
	Bélgica-Luxemburgo	22	31,9	23,8	22,3

Fonte: Elaboração do autor, a partir de dados da Nota do Conselho de Ministros da CEE, sobre «Les questions concernant les réponses à donner aux notes présentées par certains pays latino-américains, concernant le droit du tarif douanier commun prévu pour le café vert», 13/09/1960, número R/887/60, AMAE, Série DE – CE, Sous-série Marché Commun, vol. 699.

3. O desafio europeu e o desenvolvimento das relações Brasil-Europa – como conclusão

A criação do Mercado Comum deu origem a uma ruptura de grandes proporções no núcleo europeu do sistema de relações bilaterais do Brasil: produziu um eixo de conflito, que até então inexistia, e que sobreviveu praticamente até meados da década de noventa, centrado sobre o manejo das questões comerciais, especialmente acesso a mercados e tratamento tarifário (Lessa, 1998). Nesse longo período, não há que se falar em cooperação

política, uma vez que a América Latina em geral constituía um ângulo cego das prioridades internacionais da Europa comunitária.

Por outro lado, esse foi também um momento de criação nas relações do Brasil com boa parte dos seus parceiros europeus. Uma vez liberados do fardo dos contenciosos comerciais, os relacionamentos bilaterais com os principais países da Europa Ocidental evoluíram com rapidez para o desenvolvimento de formas de cooperação políticas e econômicas inovadoras, como se percebe na experiência de diversificação de vínculos externos levada a cabo no governo Ernesto Geisel (1974-1979), por exemplo, (Lessa, 1995).

Ensaia-se ali o primeiro experimento de uma parceria estratégica, como viria a se consolidar no pensamento diplomático brasileiro: com efeito, a parceria estratégica com os países europeus foi concebida estritamente como um movimento de escape das tensões do relacionamento bilateral com os Estados Unidos, mas não sobreviveu à mudança da conjuntura política e econômica internacional ao final da década de setenta. Os seus significados históricos são importantes: produziu experimentos interessantes do ponto de vista político, como o acordo nuclear com a Alemanha (1975) e o engajamento na discussão de uma nova ordem econômica internacional. Na dimensão econômica, crítica no momento da crise do petróleo, a dinâmica de aproximação dos países europeus permitiu a reversão da preponderância histórica dos Estados Unidos nas correntes de comércio e nos fluxos de investimentos do Brasil (Lessa, 1996).

Desde então, as interações do Brasil com a Europa Ocidental se deram em duas velocidades: com os países do núcleo europeu ocidental (França, Grã-Bretanha, Alemanha, Itália, Espanha, Portugal, Holanda e Bélgica), foram gradualmente normalizadas, em torno das peculiaridades das agendas binacionais.

Os contatos com a dimensão comunitária, por seu turno, evoluíram a passos mais lentos: o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com as Comunidades em 1960, e muito pouco acontece a partir daí. Um acordo de cooperação pouco abrangente entre as Comunidades foi assinado vinte anos depois, e entrou em vigor em 1982, sendo substituído em 1995 por um Acordo-Quadro de Cooperação. Esse é o instrumento que regulava os contatos entre UE e Brasil até 2007 e que dispunha sobre a cooperação econômica, industrial, nas áreas de investimentos, de ciência e tecnologia e de propriedade industrial, além de prever o funcionamento de uma Comissão Mista Bilateral, com reuniões previstas para cada dois anos.

No início dos anos noventa, já no quadro mais amplo do desenvolvimento das experiências de integração na América do Sul, as prioridades da UE se voltam para o estabelecimento de uma agenda de cooperação com o Mercosul. Nesse sentido, o estabelecimento do Mercosul em 1991 foi um importante fator para o recondicionamento das relações da Europa comunitária com a América Latina em geral, uma vez que o bloco sul-americano surgia como o maior parceiro comercial e principal destino dos investimentos europeus na região.

O surgimento de um novo processo de integração, em região que compunha a periferia das prioridades internacionais da Europa não deixou de ser um motivo de alento para a organização de uma nova agenda de cooperação.

Resumo

O objetivo do trabalho é discutir o processo de reconhecimento, por parte do governo brasileiro, em 1958, da criação do Mercado Comum Europeu. Quando anunciada, com a assinatura do Tratado de Roma em 1957, o estabelecimento do Mercado Comum Europeu motivou uma dura reação por parte do governo brasileiro, que liderou a oposição dos governos latino-americanos, temerosos das consequências que a vinculação das colônias e ex-colônias europeias teriam para as suas exportações dirigidas para os mercados europeus tradicionais.

Abstract

The main objective of this article is to discuss the process of recognition by the Brazilian government in 1958 of the European Common Market. When announced, with the signing of the Treaty of Rome in 1957, the establishment of the European Common Market prompted a harsh reaction from the Brazilian government, who led the opposition of Latin American governments, fearful of the consequences that the binding of the colonies and ex-European colonies had for their exports directed to the traditional European markets.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira, Relações Brasil-Europa, Mercado Comum Europeu

Keywords: Brazilian Foreign Policy, Brazil-Europe relations; European Common Market

Recebido em 02/01/2013

Aprovado em 28/02/2013