

O desafio europeu : o Brasil e as origens do Mercado Comum Europeu (1957-1958)

*Antônio Carlos Lessa*¹

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.

Os objetivos deste *paper* é caracterizar o processo de adensamento do relacionamento Brasil-UE e discutir as possíveis consequências da sua atualização tanto na perspectiva dos contatos bilaterais quanto para os objetivos centrais da política externa brasileira.

¹ Professor associado do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – iREL-UnB, pesquisador 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 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, estavam as autoridades brasileiras convencidas de que o início do processo europeu de integração 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, 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 europeus ².

Do mesmo modo, desde o momento em que o Mercado Comum Europeu foi criado, o governo brasileiro identificava na França a causa de suas apreensões, estando certo de que a pressão do governo da França 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. 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.

² 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, doravante AMAE, Série DE - BE, Marché Commun, 1945-1960, Brésil, vol. 697.

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 Européia resolveu, em março de 1958, estabelecer formas de esclarecer os latino-americanos quanto à natureza e aos propósitos da parceria que se formava³.

Assim, os embaixadores dos seis países membros foram instruídos a entregar conjuntamente memorando às chancelarias de todos os países latino-americanos, em que se procurava transmitir a idéia 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 Europa⁴. 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 países⁵.

O *memorandum* da Comunidade Européia foi objeto de acurada reflexão por parte do Itamaraty, que empregou pouco mais de um ano para definir os termos de sua resposta. Entrementes, acreditava o Itamaraty que uma ação eficaz junto às partes contratantes do GATT seria capaz de fazer reverter muitos dos itens do Tratado de Roma que julgava em desacordo com os interesses dos países latino-americanos. Não apresentando essa estratégia os resultados esperados, cuidou o Itamaraty de estabelecer o diálogo com a Comunidade Européia. O governo brasileiro estava então, convencido que os interesses de um país como o Brasil estavam expostos aos efeitos desfavoráveis

³ 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.

⁴ Telegrama de EMBAFRANCE para MAE, 15/04/1958, número 119, AMAE, Série DE - BE, Marché Commun, 1945-1960, Brésil, vol. 697.

⁵ *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.

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-americanas ⁶.

2. A visão do Brasil

A avaliação do Itamaraty sobre as possibilidades de se auferirem 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 instituição ⁷. 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 argüia 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

⁶ Carta de Antônio Mendes Vianna, Secretário-Geral do 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.

⁷ 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, AHMRE-B, Despachos Confidenciais - Representação do Brasil junto à CEE, 1960, caixa 168.

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 Européia, ou seja, estabeleceu entendimentos com as autoridades francesas. Assim, em reunião de trabalho como chanceler francês, Maurice Couve de Murville, realizada em março daquele ano, 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:

- a) o livre acesso aos mercados nacionais para os produtos de que dependem os países latino-americanos para o equilíbrio de suas balanças de pagamentos;
- b) a estabilização dos preços dos produtos primários;
- c) 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;
- d) a coordenação de políticas para a promoção dos investimentos comunitários para a realização de projetos específicos em países da América Latina ⁸.

Não acreditava o Quai d'Orsay 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 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, e 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

⁸ Ofício de 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.

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 eficiente ⁹.

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 primários ¹⁰. 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 café ¹¹.

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 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

⁹ "Avaliação dos entendimentos com autoridades francesas sobre o Mercado Comum – avaliação das reações ao Aide Mémoire apresentado pela delegação brasileira à delegação francesa", idem.

¹⁰ 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.

¹¹ Idem.

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 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

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

Países da CEE	Países e Territórios de Ultramar	Brasil	Outros países da América Latina	Outros países
<i>1950-1955</i>				
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
<i>1958</i>				
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
<i>1959</i>				
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

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 estabelece 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 condicionamento 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.