

REVISTA
PORTUGUESA
de HISTÓRIA

tomo XXXIV



COIMBRA 2000
FACULDADE de LETRAS
da UNIVERSIDADE de COIMBRA
INSTITUTO de HISTÓRIA ECONÓMICA e SOCIAL

1. A ideia de união económica e aduaneira no período entre as duas guerras. Como pioneiros de uma unidade europeia assente na ideia de um «grande mercado europeu», a partir de actuações concretas, destacam-se nomes como Louis Loucheur, em França, e Émile Mayrisch, no Luxemburgo. O primeiro, que fora ministro do Trabalho e da Previdência Social entre 1926 e 1930, propôs, em 1925, na Sociedade das Nações (SDN), uma liga económica dos Estados europeus, assente no eixo Paris-Berlim, que funcionasse simultaneamente como ponto de equilíbrio contra o poderio anglo-saxónico e como etapa para a construção dos Estados-Unidos da Europa. Mas, apesar da SDN ter criado, em 1927, um Comité consultivo económico, este projecto de organização multilateral europeia, que deveria iniciar-se com entendimentos entre as indústrias de base (metalurgia, electricidade, química, têxteis, carvão) e estender-se ao conjunto da Europa, inclusive a leste, acabou por não ter resultados práticos. Mayrisch, por sua vez, tomou-se presidente, em 1926, da “Entente” internacional do Aço - espécie de autoridade internacional para actuar em relação aos problemas do aço na Europa, renunciando, de certa forma, a criação da CECA em 1950 -, autoridade que, apesar de ter obtido resultados práticos relevantes, não conseguiria realizar os seus grandes objectivos, sendo substituída em 1933 por um segundo cartel do aço que se ocuparia apenas das exportações; mas esta ideia de organização dos mercados para desenvolver a concorrência seria retomada mais tarde, em 1948, na OECE, por iniciativa dos Estados e não, como antes, pelo impulso de grupos privados. Mayrisch teve ainda a sua parte de responsabilidade, a par de outros nomes como Pierre Viénot e Arnold Rechberg, na criação em 1926 do Comité Franco-alemão de Informação e de Documentação, que tinha como objectivo o intercâmbio de informações e de experiências entre os dois países para que ambos pudessem reconquistar a confiança mútua e empreender iniciativas tendentes à criação alargada de comunidades de interesses; mas o

reacendimento das desconfianças por parte da Alemanha nos anos trinta desfez esta bem intencionada tentativa de concertação franco-alemã, que o futuro revelaria como indispensável para a construção europeia.

Outros nomes relevantes do período entre as duas guerras deram o seu contributo para a reflexão e proposição de uma união económica e aduaneira europeia. Destacam-se figuras como Yves Le Troquer, Henry de Jouvenel, Dannie-N. Heineman, Francis Delaisi, Arthur Salter, Pietro Stoppani, Louise Weiss, entre outros. Em 1926 é criada, por um grupo de economistas e homens de negócios, a União Económica e Aduaneira, que se debruçou sobre os problemas técnicos a resolver para o estabelecimento da união aduaneira e contribuiu com a sua reflexão e os seus trabalhos, para a possibilidade de constituição de uma frente de solidariedade económica europeia para fazer face ao já então gigante americano. Heineman, por exemplo, alemão originário dos Estados Unidos, propôs a acção concertada dos agentes económicos e dos políticos para a organização da Europa através de um sistema institucional influenciado pelo modelo americano, avançando com a ideia de um Banco Central europeu, para disciplinar a concorrência. Outros vão um pouco mais longe. Artur Salter considera que, para se proceder à liberdade completa do comércio no interior da Europa, ou seja, a uma efectiva união aduaneira, com uma pauta aduaneira comum, é indispensável existir um estrutura política, uma autoridade comum, que associe estreitamente os países europeus interessados: «Ou seja, os Estados Unidos da Europa devem ser uma realidade política, de contrário não podem ser uma realidade económica».

No primeiro Congresso Paneuropeu de Viena, em Outubro de 1926, foi adoptado um programa de novos pontos, entre os quais, a par de uma confederação europeia, um tribunal federal e uma aliança militar, se contavam também «a criação progressiva de uma união aduaneira europeia» e de «uma moeda europeia».

Na Sociedade das Nações houve também algumas vagas iniciativas com vista à realização de conferências económicas no sentido de incitar as nações a comprometerem-se na via da cooperação económica. A iniciativa institucional mais ousada foi aquela que resultou da proposta de Aristide Briand, em Setembro 1929, que sugeria «uma espécie de laço federal europeu» entre os países «que estão geograficamente agrupados como povos da Europa», para actuar prioritariamente e «sobretudo no domínio económico». Foi decidido que a França precisasse melhor a sua proposta - o que levaria à elaboração de um memorando sobre «a organização de um regime de união federal europeia», apresentado e discutido na organização em Setembro do ano seguinte, depois de, até 15 de Julho, sobre ele se pronunciarem os governos dos Estados europeus. As respostas destes foram em geral favoráveis, com excepção da Grã-Bretanha, mas tão vagas e reticentes como o próprio projecto; apontavam para a realização de acordos económicos que conduzissem a qualquer coisa como um «mercado comum» entre os povos europeus, mas sem que isso comportasse perda de soberania nacional. Discutida a moção na assembleia pelos representantes dos Estados visados, suscitou dúvidas e divergências e não colheu adesões sólidas e suficientes para que dela resultasse o início de um processo de unificação europeia. A «Comissão de Estudos» que, na sequência, foi criada para se ocupar do assunto, apesar de algumas actuações no domínio económico e de algumas preocupações no âmbito aduaneiro, não sobreviria à morte do seu presidente, o próprio Briand, falecido em 1932¹.

Com efeito, esta Europa do período entre as duas guerras apresentava-se de uma forma em tudo contrária à possibilidade de uma qualquer união bem sucedida: «um continente dividido em 35 regimes aduaneiros,

¹ *Documents relatifs à Vorganisation d'un régime d'Union Fédérale Européenne*, Arquivo Histórico-Diplomático (AHD), 3º Piso, Armário 45, Maço 545 (3P/A1/M545).

com 18 000 km de muralhas, com uma altura proporcional aos elevados valores das tarifas pautais; um continente sobre o qual nem as mercadorias nem os homens podiam circular livremente; um continente em que todas as práticas comerciais se assemelhavam à guerra», com uma «panóplia de medidas de protecção», que incluíam «direitos aduaneiros, restrições quantitativas, boicotes, proibições, câmbios flutuantes, medidas sanitárias, etc.». Ora, é «contra este estrangulamento económico da Europa que entendem lutar os propagandistas da União Aduaneira Europeia»².

Todavia, a diversidade de esforços empreendidos, por homens bem intencionados, muitos dos quais com um sentido prático das coisas, partiu essencialmente do sector privado; e não iam além da visão de uma unidade europeia essencialmente aduaneira, um grande mercado europeu, cuja configuração orgânica institucional não foi seriamente esboçada. De um modo geral, a utilização da expressão Estados Unidos da Europa não visava uma união política, mas apenas económica, como contrapeso à ameaça concorrencial da hegemonia americana e mesmo russa. Apesar de experiências de entendimentos económicos intereuropeus transitoriamente bem sucedidas, pela iniciativa e dinamismo empreendedor de alguns homens de negócios, de tentativas concretas governamentais de estabelecimento de convenções regionais aduaneiras (são os casos do malogrado pacto aduaneiro franco-belga-alemão de 24 de Março de 1930, da convenção de Oslo entre os países nórdicos, em 22 de Dezembro desse ano, da convenção de Ouchy, de Junho de 1932, entre outros), todas acabaram por soçobrar, mais cedo ou mais tarde, perante a incapacidade de entendimento dos Estados, das desconfianças e animosidades dos governos, herdadas do Tratado de Versalhes, dos proteccionismos

² Yannick Muet, *Le débat européen dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Económica, 1997, pp. 62-70.

nacionais, da ascensão de Hitler ao poder, da escalada, enfim, de tensões, que culminaram, a partir de 1938, na inevitabilidade da guerra. A problemática da união económica e aduaneira da Europa ficaria adiada até ao termo do conflito³.

2. **O Plano Marshall.** A resposta dos governos perante o movimento de unificação europeia do pós segunda guerra é muito titubeante, recusando, de um modo geral, qualquer possibilidade imediata de união federal, por ser prematura ou inconveniente. Dois anos após o termo da guerra a situação económica da Europa era preocupante: o baixo nível de produção, a insuficiência do obsoleto apetrechamento técnico, a falta de divisas fortes, a fraqueza das trocas e o protecționismo aduaneiro espelhavam um panorama de penúria e de inflação, em contraste com a prosperidade dos Estados Unidos, que pressionavam o Velho Continente a encontrar formas de cooperação e de unidade. Todavia, a vontade política dos governantes europeus, em particular do executivo britânico, não se encaminhava nesse sentido: a haver união, esta deveria concretizar-se no quadro de uma vaga cooperação ou, preferencialmente, da convergência de esforços comuns para realizações concretas e interesses multilaterais em determinados domínios, como, por exemplo, o desenvolvimento europeu da energia eléctrica e a exploração conjunta, numa forma socialista, de todos os cursos de água alpinos — sugestão avançada, em 29 de Maio de 1947, pelo ministro britânico dos negócios estrangeiros, Ernest Bevin, no congresso do partido⁴.

³ Ver Gérard Bossuat, *Les Fondateurs de l'Europe*, Paris, Éditions Bellin, 1994, pp. 33-50.

⁴ *Diário de Notícias*, n.º 29197, de 30/5/1947, p. 1 e 5. No referido congresso Ernest Bevin declarou: «Não vale a pena falar duma federação europeia, desta Europa ou daquela Europa, antes de ter tratado do problema alemão, e saber exactamente para onde vai a Alemanha. Estou de acordo com alguém que disse que a Europa tinha de progredir

Ora, foi por essa altura que um relatório do Departamento de Estado americano traçou um quadro negro sobre o destino da Europa, prevendo o seu afundamento com consequências dramáticas para a paz mundial e repercussões ruinosas para a economia americana. Pouco depois, em 5 de Junho, o secretário de Estado Georges Marshall propôs à Europa, na Universidade de Harvard, uma ajuda maciça e gratuita, mas não desinteressada, se os Estados decidissem cooperar entre si e se entendessem, de forma coordenada, quanto aos meios de que necessitavam, acordando um programa comum em que participassem muitas se não todas as nações europeias: «É lógico que os Estados Unidos [declarou Marshall] façam tudo o que lhes seja possível para auxiliar o regresso à saúde económica normal do mundo, sem o que não pode haver estabilidade política nem paz garantida. A nossa política não é dirigida contra qualquer país nem qualquer doutrina, mas contra a penúria, a pobreza, o desespero e o caos»⁵.

Estava lançado o repto, que tinha implícita a necessidade da cooperação europeia e pressupunha o estabelecimento de uma estrutura institucional: «A Bevin [escreve-se, no dia seguinte, num jornal inglês] foi dada uma oportunidade que não pode perder»⁶ ; «O interesse desse conselho dado pelo secretário de Estado americano está em que Marshall [escreve-se, no dia subsequente num jornal francês] evitou fazer qualquer discriminação entre os governos europeus, bons ou maus, e que a sua proposta se dirige à Europa como um todo»⁷. Embora Marshall tivesse

conjuntamente. Não podemos impor qualquer coisa de cima. O que espero e desejo é que voltem de novo às tarifas aduaneiras e barreiras alfandegárias. Veria com bom grado a colaboração de povos como a França, Bélgica e outros países no desenvolvimento da energia eléctrica. Tenho feito todos os esforços para encorajar jugoslavos, austríacos, italianos, franceses e suíços a trabalhar em conjunto e explorarem assim a energia hidroeléctrica numa forma socialista, especialmente de todos os cursos de água alpinos».

⁵ *Ibidem*, n.º 29204, de 6/6/1947, p. 1 e 5.

⁶ Cit. do jornal *News Chronicle* in *Diário de Notícias*, n.º 29205, de 7/6/1947, p. 5.

⁷ Cit. do jornal *Combat*, in *Diário de Notícias*, n.º 29205, de 7/6/1947, p. 5.

declarado, alguns dias depois (10 de Junho), que «a futura organização da Europa deve ser determinada pelos povos da Europa» e que «não está no nosso alvo impor[-lhes] [...] qualquer forma particular de associação política ou económica», a verdade é que sempre foi dizendo «que os Estados Unidos querem que a Europa não se divida contra si própria»⁸. Simultaneamente, o Senado americano tomava iniciativas no sentido de favorecer a criação dos Estados Unidos da Europa, no quadro da Organização das Nações Unidas; e, pelos meados de Junho, o prestigiado *New York Times* anunciava a visita às principais capitais europeias do subsecretário de Estado, William L. Clayton, para, entre outros objectivos, sugerir às nações europeias a modalidade de entendimento admissível para que nos Estados Unidos se conseguisse uma disposição favorável para a concessão de grandes créditos em dólares⁹.

À incitação americana (proposta de auxílio de Marshall) responderam de imediato a França e a Grã-Bretanha, e, sob a iniciativa e o convite destas, compareceram em Paris, a 12 de Julho de 1947, outros catorze Estados, entre os quais Portugal. Nessa reunião foi decidido criar um Comité de Cooperação Económica Europeia (CCEE), composto por delegados dos dezasseis Estados presentes, que teria como missão fazer o balanço das necessidades europeias para ir ao encontro da proposta americana. Reunidos numa segunda conferência a partir de 15 de Março do ano seguinte, os dezasseis acordaram elaborar a convenção que deveria criar a orgânica institucional responsável pela gestão da ajuda americana, na mesma altura em que no Congresso dos Estados Unidos era votado o enquadramento legislativo para o Programa de Reconstrução Europeia (ERP). Criou-se a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE) em 16 de Abril de 1948 e veio o Plano Marshall. Para além da

⁸ *Diário de Notícias*, n.º 29209, de 11/6/1947, p. 1 e 5.

satisfação dos seus objectivos originários, inerentes à gestão deste plano, os membros da OECE comprometeram-se a viabilizar, entre outros, programas para modernizar a produção, desenvolver o comércio, reduzir os impostos aduaneiros e estabelecer, entre eles, uniões aduaneiras ou zonas de comércio livre¹⁰.

3. **As tentativas regionais de união aduaneira.** Foi com essa pretensão que a França e a Itália se empenharam, desde cedo, para estabelecerem entre si uma união aduaneira, desejada sobretudo pelos italianos por razões políticas e económicas, já que os franceses mantinham algumas reservas em virtude de as duas economias serem mais concorrentes do que complementares. Numa declaração comum de 13 de Setembro de 1947 tomaram pública a sua vontade recíproca de analisar os mecanismos necessários e as orientações de base para a conclusão de uma união alfandegária entre os dois Estados e encarregaram uma comissão franco-italiana de desenvolver os estudos adequados para conseguir esse objectivo. O relatório da referida comissão foi apresentado em 22 de Dezembro e apontava favoravelmente para a constituição de uma união aduaneira a realizar por etapas. Os governos francês e italiano adoptaram as conclusões desse relatório e declararam que, no interesse da reconstrução europeia, eram favoráveis à extensão a outros países da união alfandegária franco-italiana.

O tratado, designado de *Francita*, foi assinado em Turim a 20 de Março de 1948. As declarações empoladas dos ministros dos negócios estrangeiros de ambos os países mal esconderam a fragilidade de que os acordos enfermavam logo à partida. Bidault, pelo lado da França, classificou-os como constituindo «uma fase capital no caminho para a organização da Europa», tendo declarado:

¹⁰ Ver Marie-Thérèse Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, Bruxelles, Éd. Complexe, 1996, p. 34 e segs.

«Comprometemo-nos solenemente [...] a fazermos com que a economia da França e a da Itália formem uma unidade única [...]. Desejamos que o nosso exemplo seja seguido pelos nossos vizinhos. Acreditamos na virtude da fórmula «união aduaneira» [...]. Sonhamos com uma vasta região que, indo do Mar do Norte ao Adriático, englobando os países do Benelux, a França e a Itália [...], garantirá, graças à livre circulação das mercadorias, homens e capitais, uma imensa prosperidade para todos e constituirá simultaneamente um factor essencial de segurança no mundo [...]. A assinatura de um acordo de união aduaneira entre a França e a Itália constitui sem dúvida um exemplo único na História do Mundo [...]. É um passo decisivo na construção dessa Europa unida que é nossa finalidade comum».

Por sua vez, o ministro italiano, Conde Sforza, replicou no mesmo tom retórico:

«Um pensamento comum, senhor Ministro, nos apoiou desde o começo das trocas de impressão que progressivamente nos trouxeram ao histórico resultado de hoje, o pensamento de que não somente vós devíeis servir os interesses da França e eu os da Itália, mas que também juntos deveríamos servir os interesses da nossa pátria comum - a Europa [...]. Oferecemos à Europa um exemplo. No protocolo que acabamos de assinar, a República Italiana e a República Francesa comprometem-se a criar uma união aduaneira entre os dois países e submetê-la o mais depressa possível à aprovação dos seus Parlamentos [...]. O entendimento que hoje assim iniciamos não tem precedente nos anais da História»¹¹.

O acordo bilateral previa a supressão dos controlos alfandegários, o estabelecimento de uma pauta extema comum, a eliminação progressiva das restrições quantitativas e a harmonização da legislação económica. Mas este convénio suscitou vivas reacções nos meios económicos e

Jornal de Notícias, de 21/3/1947, p. 1 e 12.

sociais de ambos os países: teve apoios em França nalguns sectores ligados à indústria pesada (siderurgia, mecânica e química) e desencadeou atitudes contrárias em Itália; suscitou enérgicos protestos na indústria têxtil e alimentar e nos sindicatos franceses, que temiam a concorrência italiana de produtos congéneres e da mão de obra. A aprovação do tratado seria recusada na Assembleia Nacional francesa em 1951.

Pouco convencida dos possíveis resultados do tratado franco-italiano, a França perspectivou, ainda mesmo antes da recusa de ratificação parlamentar, uma união geograficamente mais vasta, estendendo aquele tratado aos três países do Benelux, que baptizaram, por isso mesmo, de *Fritalux*, designação depois mudada para *Finebel*. As negociações desenrolaram-se de finais de 1949 aos primeiros meses de 1950, mas divergências entre os vários Estados visados, quanto aos métodos e à dimensão geográfica da união, condenariam também a possibilidade de êxito deste projecto: a França e a Itália, mais proteccionistas, opunham-se às exigências dos parceiros do Benelux, que pretendiam pôr em execução num curto prazo uma efectiva união aduaneira, com eliminação rápida das restrições quantitativas e das barreiras alfandegárias. Estes últimos desejavam incluir desde logo na união a Alemanha Federal, ao que se opunha a França e a Itália que temiam a concorrência industrial alemã. Por sua vez, a Grã-Bretanha, profundamente hostil a este agrupamento regional, tudo fez para o inviabilizar, ameaçando mesmo a França de represálias comerciais e fomentando as divisões entre os Estados envolvidos, em particular junto dos holandeses, bastante hesitantes sobre um eventual afastamento em relação aos britânicos.

Foi neste contexto que os ingleses engendraram um esquema de associação económica concorrente, em finais de 1949 (17 de Dezembro), com os países escandinavos, designado de *Uniskan* - países que tinham já concebido, entre 1947 e 1949, uma união aduaneira que não chegou a ser bem sucedida em virtude dos receios mútuos de concorrência e das

Em jeito de conclusão: Portugal no caminho da Europa

Embora tenha sido empreendido um trabalho importante no sentido da uniformização das nomenclaturas pautais, não se passou disto mesmo ao fim de vários e laboriosos anos de trabalho do Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, assistido por dois comités especializados, por sua vez subdivididos em múltiplos sub-comités técnicos e comissões diversas. Não foi possível, com efeito, avançar para uma efectiva união aduaneira europeia, porque os desentendimentos eram grandes, sobretudo entre franceses e ingleses, com estes a oporem-se a qualquer compromisso sério nesse sentido, embora, por pressões externas e por imperativos económicos, viessem a advogar a necessidade de «revitalizar» o comércio europeu suprimindo licenças de importação e de compras por parte dos Estados. Mais uma vez a oposição britânica, com todas as que a reforçaram, fez abortar a possibilidade da união europeia poder iniciar-se a partir de uma união aduaneira, que desde cedo se tomou claro que era indissociável de uma união económica. Os ingleses que chefiaram o Comité Económico - organismo que, como se disse, tinha como missão analisar o cenário possível do que aconteceria a cada um dos Estados participantes se a união aduaneira se concretizasse -, mal conseguiram disfarçar a sua verdadeira intenção: impedir que a projectada união viesse a realizar-se. Tal atitude de obstinacionismo britânica, manifestada noutras circunstâncias, ou no quadro de outros organismos ou no âmbito do processo para a criação dos mesmos (União Ocidental, OECE, Conselho da Europa), não dava margem a ilusões quando, em 30 de Abril de 1948,

de Rectificação sobre a Nomenclatura para Classificação das Mercadorias nas Pautas Aduaneiras, AHD, 2P/A51/M92. Os textos integrais em francês, inglês e respectivas traduções em português, da Convenção e do Protocolo de Rectificação, foram publicados na *Colecção Oficial da Legislação Portuguesa*, 1960, 1.º sem., pp. 805-816, e no *Diário do Governo*, I Série, 1960, n.º 80.

Anthony Edén, que fora ministro dos Estrangeiros do governo britânico durante a guerra e no período de 1951 a 1955, declarou numa reunião do Movimento da Europa Unida: «De qualquer modo, o problema da união alfandegária completa não é um fim de realização imediata»⁹⁶. Sê-lo-ia alguma vez com a iniciativa espontânea dos ingleses?! A história até hoje deu uma expressiva resposta...

A unificação da Europa não passaria pela via institucional da OECE. Como tal, no organismo dela dependente, o Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia, ver-se-iam também defraudados os esforços daqueles que tentaram, com obstinada determinação, trilhar esta senda - a da união económica e aduaneira como primeiro percurso para uma união mais profunda e global; mas, inviabilizado esse intento, foi notável, apesar de tudo, ter-se conseguido realizar a importante obra, que ficou para a posteridade da Europa e do Mundo, de facilitar e tornar mais transparentes as condições e as regras nas transações comerciais internacionais. Com alguma clarividência o delegado português nas negociações de Bruxelas visionou, bem cedo ainda, as importantes consequências da obra que estava a ser empreendida quando, pelos finais de 1948, escreveu num dos seu relatórios: «Quaisquer que sejam os resultados deste trabalho [...], poder-se-á desde já afirmar sem dúvida alguma que uma obra considerável da maior importância foi produzida. No futuro, todas as administrações aduaneiras terão à sua disposição um inestimável elemento de estudo, nomeadamente para a elaboração das suas pautas aduaneiras»⁹⁷. O Mercado Comum Europeu e, na sua esteira, o Mercado Único, são largamente tributários dos esforços empreendidos por um grupo de homens de cerca de uma dúzia de países que, durante um bom

⁹⁶ *Diário de Notícias*, n.º 29528, de 1/5/1948, p. 5.

⁹⁷ «Déclaration de la Délégation Portugaise au Comité Douanier [...]», de 23/11/1948, p. 1.

punhado de anos, trabalharam infatigavelmente numa matéria tão complexa e tão preñe de interesses contraditórios, no sentido de se conseguir produzir um sistema de nomenclatura comum para a classificação das mercadorias nas pautas aduaneiras e uma base metodológica de definição comum do valor fiscal.

O modo como Portugal se posicionou perante este novo desafio da possibilidade de uma união aduaneira europeia é assaz elucidativo. Toma a iniciativa de constituir e participar, com outros doze Estados, no Grupo de Estudos, criado em Setembro de 1947, organismo que, como escrevemos, se deveria debruçar sobre as possibilidades ou dificuldades de criação de uniões aduaneiras regionais e, sobretudo, de uma união aduaneira que incluísse todos ou a maior parte dos países que aderiam ao Plano Marshall e se agruparam depois no quadro da Organização Europeia de Cooperação Económica. Sem pretender assumir um efectivo interesse pelo projecto em análise pelo Grupo de Estudos, nomeia tardiamente um único delegado, António Augusto da Costa Rodrigues, e, por insistência deste - assoberbado com a multiplicidade de tarefas e de reuniões a que fora sujeito -, um segundo, Gil Bettencourt da Silva, para participar nos trabalhos dos comités e sub-comités que, à medida que os estudos avançavam, se foram criando em Bruxelas. Mas, uma vez no terreno, o representante português dá-se conta em breve da importância da matéria em estudo: reconhece as insuficiências, as «anomalias» e os anacronismos do sistema pautai português e a necessidade de o reformular segundo parâmetros europeus ou internacionais; participa empenhadamente nos desenvolvimentos dos trabalhos técnicos aduaneiros conducentes à uniformização de uma nomenclatura pautai e à uma definição de valor tributável das mercadorias; tenta sensibilizar o poder político português, os organismos económicas e as entidades empresariais para a importância da problemática em análise; acredita

nas potencialidades duma eventual união aduaneira; entende e defende que, para minorar possíveis incidências negativas em países de grande atraso económico como era Portugal, deveria esta ser precedida ou complementada por uma união económica mais ampla, com políticas e actuações adequadas e proteccionistas para permitir um equilíbrio mais justo e coeso entre os países mais e menos desenvolvidos: «pensar que é possível pôr a funcionar a União [Aduaneira] sem uma União Económica prévia constitui utopia intransponível» - declara no relatório de 29 de Maio de 1950.

Mas o delegado português está duplamente limitado. Em primeiro lugar porque, como ele próprio confessa - tendo «modesta preparação para assuntos de tanta magnitude, e em assembleias que quasi atemorizam pela categoria e número», realizadas «com desusada solenidade [...] e com uma notável representação de todos os países que constituem o Grupo⁹⁸-não dispõe de uma equipa que o pudesse coadjuvar nas múltiplas tarefas e reuniões em que deveria participar para melhor defender os interesses portugueses; necessidade tanto mais sentida quanto está flagrantemente em contraste com as «volumosas delegações de quase todos os países, chefiadas em grande parte por Embaixadores, Ministros e por Directores Gerais e tendo como adjuntos os mais categorizados funcionários representando as Alfândegas, os Negócios Estrangeiros, Finanças e Economia»⁹⁹. Em segundo lugar porque, embora não o diga explicitamente, o governo português não manifesta um interesse visível pelos trabalhos que vão progredindo e, de modo algum, pela possibilidade de realização de uma união aduaneira. A posição assumida pelo governo sobre esta matéria foi, aliás, claramente exposta nas «Directivas da Política Externa Portuguesa» expedidas através de uma circular enviada

⁹⁸ Relatório nº 4, de 5/12/1948 [...], cit., pp. 1 e 9.

⁹⁹ Relatório de 11 de Novembro de 1950 [...], cit., p. 2.

às Embaixadas e Legações, em 3 de Fevereiro de 1948, no dia seguinte ao início dos trabalhos da segunda reunião do Grupo de Estudos - a primeira, aliás, em que o delegado português participava. A par de outros assuntos tratados na referida circular (Plano Marshall, União Ocidental e relações com a Espanha), a questão da união aduaneira é vista do seguinte modo: «Não julgamos possível uma organização juridicamente delineada nem mesmo para curto prazo uma União Aduaneira, que exige estudos complexos e adaptações demoradas susceptíveis de prejudicar interesses fundamentais da economia de vários Estados. Temos a impressão que se deveria abandonar qualquer prurido de organização perfeita, que não julgamos viável, e contentarmo-nos com simples entendimento e cooperação de boa vontade num certo alinhamento geral, independentemente de fórmulas rígidas e escritas»¹⁰⁰.

Porquê então participar no Grupo de Estudos para a União Aduaneira Europeia? As posições oficialmente assumidas por Portugal em sede do Grupo ou nos respectivos comités convergem, em geral, com as dos países mais descrentes em relação aos possíveis resultados dos trabalhos tutelados por aquele organismo. Resguardam-se numa atitude de desconfiança e colocam-se, por isso, pelo menos num primeiro tempo, ao lado de países que, como a Turquia, a Irlanda, a Áustria e a Suíça, «mais cepticamente encaram os resultados dos trabalhos em curso»¹⁰¹; mas, ao contrário destes, assinará os quatro documentos disponibilizados para o efeito no período de 15 de Dezembro de 1950 a 31 de Março de 1951 e, nessa qualidade de membro signatário, os ratificará nos anos subsequentes, embora quase sempre, na ordem cronológica, nos últimas lugares e após cada um dos referidos documentos diplomáticos ter entrado

¹⁰⁰ Telegrama expedido às Embaixadas e Legações sobre «Directivas da Política Externa Portuguesa», com data de 3/2/1948, proc. 33,12 e 39,31, AHD, 2P/A50/M37.

¹⁰¹ Relatório de 1/6/1948 (...), cit., p. 2.

em vigor, uma vez satisfeitas as condições estipuladas. Demarca-se, pois, claramente, dos países que, como a França, a Itália e os três do Benelux, mais receptivos se manifestaram à possibilidade de instituição de uma união aduaneira europeia; mas reage ao lado do Grã-Bretanha sempre que era necessário travar os ímpetos mais ousados de algum dos governos que pretendiam pôr em marcha ou apressar a perspectiva de realização daquele almejado intento. Enquanto este último país está no Grupo para, se possível, o controlar, encaminhar os respectivos trabalhos na óptica dos seus interesses e, sem dúvida alguma, para impedir que a união aduaneira se realize, Portugal participa, num primeiro tempo, quase na qualidade de observador, sem intenção nem ânimo para colher desse posicionamento algum benefício ou ir ao encontro de qualquer objectivo estratégico que não fosse sobretudo o de estar presente, para, indirectamente, favorecer o reconhecimento e a credibilidade internacionais do regime político que o governa: «Embora a delegação portuguesa julgue conveniente não tomar parte efectiva ou muito interessada nos trabalhos que vão decorrendo, não pode efectivamente fugir aos trabalhos que lhe sejam distribuídos, sob pena de denunciar um propósito de não colaboração que não está por certo no ânimo do Governo» - declara, com aparente ingenuidade, em meados de 1948, o chefe da missão portuguesa no Grupo de Estudos¹⁰² ; «Tenho notado sempre que quem está ausente é esquecido, e passa-se sempre ao largo dos interesses dos países não representados. De facto, é já tão complicado servir os que estão à mesa quanto mais os que chegam tarde ou no fim» - observa, em finais daquele ano, o mesmo delegado português¹⁰³.

Com efeito, uma vez no terreno, e envolvida assim nos trabalhos em curso - mais por arrastamento e por força das circunstâncias do que pela

¹⁰² *Ibidem*, p. 10.

¹⁰³ Relatório de 5/12/1948 (...), cit., p. 2-3.

crença nos princípios ou pela defesa de objectivos fundamentais -, a delegação portuguesa é confrontada com a teia de interesses, a complexidade dos problemas, a comparação dos sistemas, o intercâmbio das ideias e o debate das propostas, e dá-se conta que não pode ficar indiferente e fazer simplesmente que colabora. Passa, primeiro, a tomar parte activa na defesa dos interesses portugueses, com a indispensável necessidade de se esclarecer sobre as matérias em estudo, e a colaborar convictamente em relação às solicitações que eram formuladas: «desta forma, foi possível à delegação portuguesa desempenhar um papel de defesa equilibrada do interesse português dando ao mesmo tempo provas de espírito de colaboração»¹⁰⁴; e assume, depois, uma atitude de colaboração empenhada em relação aos projectos concretos que se vão colocando em cima da mesa, e envolve-se, por via disso, nos princípios e nos objectivos que deles decorrem: «Por isso, no final dos trabalhos o presidente do Sub-Comité [dos produtos industriais] fez referência especial à cooperação dada pela delegação portuguesa [...], não obstante representar um país que era, entre os outros presentes, o que tinha menor importância, do ponto de vista industrial»¹⁰⁵. Surgem, por conseguinte, inevitáveis riscos de colisão e de contradições: entre as perspectivas realistas e esclarecidas, dos técnicos e especialistas envolvidos in loco nas matérias em apreço, e as directrizes ou a ausência delas, dos políticos portugueses que, na periferia da Europa ou de costas viradas para ela, não se dão conta dos ventos de mudança, ou teimam em permanecer alheados ao jogo de forças que se disputa no xadrez europeu, ou desconfiam das intenções ou dos objectivos que lá se congregam. É com alguma dificuldade, bem visível aliás, que o chefe da delegação portuguesa procura justificar-se pelo facto de não ter assumido inequívoco-

¹⁰⁴ «Resumo do trabalho da delegação portuguesa [...]», de 26/10/1948, cit., p. 3

¹⁰⁵ *Ibidem*, p. 3.

camente a posição oficial em várias matérias: o problema, por exemplo, de uma União Económica dever antecipar-se à União Aduaneira, que para o governo «deveria ser estudado e discutido na O.E.C.E.»¹⁰⁶; o assunto, também, relativo ao projecto de criação do Conselho de Cooperação Aduaneira, que o governo não enjeitava com o argumento de que «não deveria haver duplicação de organismos internacionais»¹⁰⁷; o delicado problema, ainda, da contribuição nas despesas do Grupo de Estudos e naquele Conselho, a que a delegação entendia não dever Portugal eximir-se, já que participara em todas as reuniões enquanto os encargos foram suportados exclusivamente pelo governo belga, e a que o governo objectava com a justificação de que não deveria haver «duplicação de encargos»¹⁰⁸.

É inegável que as questões mais importantes, com evidentes implicações políticas acabaram por ser retiradas à margem de manobra das competências do Grupo de Estudos, passando a ser tratadas ao nível mais elevado da OECE - como eram as da união ou integração das economias, dos sistemas preferenciais entre metrópoles e seus territórios ultramarinos, e o seu alargamento progressivo aos restantes países da união, dos compromissos em relação ao grau de grandeza das taxas pautais, da libertação das trocas, entre outras; mas não é menos verdade que, apesar de ter de cingir-se a trabalhos estritamente técnicos, suscitou aquele organismo de Bruxelas estudos e discussões sobre matérias de grande importância para o futuro, e, acima de tudo, empreendeu e concluiu uma obra pautal notável, que o governo português assumiu graças ao esforço, à obstinação e à clarividência dos seus delegados, de

¹⁰⁶ Relatório de 29/4/1950 (...), cit., p. 2-4, e despacho ministerial anexo de 6/6/1950, *ibidem*, p. 6.

¹⁰⁷ Relatório de 2/6/1950 (...), cit., p.2-3 e despacho do Ministro das Finanças de 6/5/1950.

¹⁰⁸ Relatório de 11/11/1950 (...), cit., p. 5-7.

formação técnica, atirados desprotegidamente para as malhas com que se tecia a cooperação europeia.

Com estes envoltimentos crescentes Portugal aproxima-se prudentemente da Europa. A recusa de princípio por parte dos governantes em dar passos convictos no sentido continental é paulatinamente suavizada por uma colaboração tímida, primeiro, e por uma condicionada mas assumida cooperação efectiva, depois, pelos meados da década de 50. É o próprio Chefe do Governo, Oliveira Salazar, que o admite no seu discurso de 19 de Janeiro de 1956: «Nada custa também admitir que o alargamento de um espaço, por soma de espaços nacionais, possa ser condição favorável à solução de certo número de problemas, pelo que a cooperação entre as soberanias que os partilham e a adesão a estatutos comuns se podem impor como a forma mais eficaz de os solucionar. - Nada disto nos suscita objecções de fundo [...]. Aposição prudente que temos tomado é defender e apoiar intensamente uma cooperação cada vez mais íntima e uma solidariedade cada vez mais firme, sem prejuízo das autonomias nacionais, que são ainda [...] a forma mais simples de progresso e de defesa dos interesses das populações que agremiam»¹⁰⁹. Por sua vez, Marcello Caetano, Ministro da Presidência, que representou Portugal, pouco antes, em 1955, na reunião em Paris do Conselho de Cooperação Económica da OECE, teve aí a oportunidade de declarar: «Somos acérrimos defensores da ideia da cooperação europeia. Ao mesmo tempo não poderemos perder de vista o facto de que cada um dos nossos países é o resultado de uma evolução particular, que as nossas características nacionais foram moldadas através de gerações sucessivas»¹¹⁰. Esta nova sensibilidade em relação às vantagens de uma maior

¹⁰⁹ Salazar, «Governo e Política», discurso proferido em 19/1/1956, no acto de posse de membros de órgãos da União Nacional, in *Discursos e Notas Políticas*, vol. V: 1951 - 1958, Coimbra Editora, 1959, pp. 319-320.

¹¹⁰ In Assembleia Nacional e Câmara Corporativa, *Diário das sessões 1955-1956*,