

O Brasil e a construção da ordem econômica internacional contemporânea

Paulo Roberto de Almeida *

revista *Contexto Internacional*

(Rio de Janeiro: Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ; vol. 26, nº 1, janeiro-junho 2004, p. 7-63; www.puc-rio.br/iri).

Relação de Trabalhos nº 1237. Relação de Publicados nº 463.

Sumário:

- 1. Introdução: da ordem oligárquica ao sistema global**
- 2. Um mundo restaurado: a sociedade internacional pós-napoleônica**
- 3. Das caldeiras da primeira Revolução Industrial aos motores da segunda**
- 4. A multiplicação das organizações de cooperação econômica**
- 5. O Brasil e a construção da ordem econômica internacional no século 19**
- 6. Uma modesta democratização do sistema econômico internacional**
- 7. Uma experiência frustrada de internacionalismo: a Liga das Nações**
- 8. A ordem de Bretton Woods: o sistema econômico onusiano do pós-guerra**
- 9. As organizações econômicas do multilateralismo contemporâneo**
- 10. Construindo a paz universal: uma globalização à la Kant?**
- 11. Perfil institucional do multilateralismo econômico brasileiro, 1944-2004**

* Doutor em ciências sociais pela Universidade de Bruxelas, diplomata de carreira, assessor especial no Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (www.pralmeida.org)
pralmeida@mac.com)

1. Introdução: da ordem oligárquica ao sistema global ¹

Como se desenvolveram a construção da ordem política e econômica mundial e o estabelecimento da própria sociedade internacional a partir do século 19? Teriam esses processos conservado os mesmos traços hegemônicos e as mesmas linhas de dominação política e de subordinação econômica que caracterizaram os sistemas imperiais formados no século 19? Seria a *Pax Americana* do século 20 a sucessora direta da *Pax Britannica* do século 19? Teria esta reproduzido, em escala transcontinental, nos três oceanos nos quais a Royal Navy navegou soberanamente, o mesmo tipo de monopólio do poder e de centralização econômica que a *Pax Romana* trouxe ao mundo antigo, ou que outros impérios — islâmico, chinês, persa — consagraram em suas respectivas esferas de dominação? Como o Brasil inseriu-se nesse mundo de relações assimétricas e de soberanias diferenciadas e qual foi seu relacionamento com uma ordem internacional dotada, reconhecidamente, de um baixo coeficiente intrínseco de democracia?

O presente texto trata da construção da ordem econômica internacional contemporânea. A ênfase é colocada nas instituições intergovernamentais, de caráter técnico-econômico e de tipo multilateral, de cujos processos constitutivos participou o Brasil e às quais ele veio a aderir precocemente, reconheça-se de imediato. Com efeito, o Brasil foi um dos países ditos “periféricos” que mais participaram da construção da ordem internacional desde meados do século 19 até os dias que correm.

O estudo parte de um pressuposto empírico, na verdade uma das constatações mais recorrentes da politologia clássica, o de que o poder se distribui desigualmente na república e na sociedade internacional, envolvendo tanto aspectos coercivos (uso ou ameaça de sanções físicas) como normativos (legais) ou compensatórios. Com efeito, desde a antigüidade clássica que se distinguem diferentes estruturas de poder: oligarquia, autocracia, democracia, plutocracia. Aristóteles, por exemplo, concebeu três tipos fundamentais de estruturas políticas — monarquia, aristocracia e democracia — e suas derivações deformadas — ditadura, oligarquia e oclocracia. Marx relacionou diretamente o poder político com as fontes de poder econômico nas sociedades de classes. Max Weber, por sua vez, se preocupava com as fontes de legitimidade do poder político, para ele baseadas numa relação de autoridade que envolvia papéis políticos, funções desempenhadas na vida societal e posições ocupadas por diferentes estamentos ou grupos sociais.

¹ O presente trabalho pode ser lido como complementar a meu ensaio de 1997, “Estrutura institucional das relações econômicas internacionais do Brasil: acordos e organizações multilaterais, 1815 a 1997”, publicado na *Contexto Internacional*. Ele baseia-se em pesquisas do autor desde o início dos anos 1990, que foram objeto de publicações diversas, seja em artigos isolados, seja como capítulos de livros do autor; ver ALMEIDA, 1999a, 2001, 2002 e 2004.

A sociedade internacional, a despeito de seu caráter difuso — isto é, não definida territorialmente e heterogênea do ponto de vista civilizacional — não é muito diferente da *civis* ou da república, construindo progressivamente instituições para disciplinar a autoridade especificamente política ou o poder essencialmente econômico. O poder, a autoridade e a liderança não se mantêm indefinidamente pela coerção, assim como a estratificação social — ou societal, neste caso — evolui em função das mudanças nas técnicas e nos mercados. Os conceitos de *Macht*, *Power*, *Puissance*, tão bem estudados por Raymond Aron em muitas de suas obras hoje clássicas, são ainda mais válidos na esfera da sociedade internacional do que no âmbito puramente societal ou doméstico.

Antes, contudo, de tratar da construção e evolução da ordem econômica internacional contemporânea seria útil visualizar, ainda que rapidamente, como evoluiu a sociedade internacional desde princípios do século 19 até meados do século 20 e como seus atores principais, os Estados nacionais, foram aceitando determinadas limitações de soberania em prol de uma ordem internacional ainda pouco definida e certamente mutável em termos políticos e econômicos. Estas são as linhas conceituais da discussão basicamente histórica que se procederá na seção seguinte, com ênfase na participação do Brasil nesse sistema em construção.

2. Um mundo restaurado: a sociedade internacional pós-napoleônica

Assim como o moderno Estado nacional não é uma cópia ampliada da cidade-Estado grega, a sociedade internacional da era contemporânea não é uma reprodução, ainda que melhorada, da ordem internacional da idade moderna, que esteve marcada pela afirmação unilateral do poder militar e por uma vontade hegemônica de vocação imperialista. O império napoleônico representou provavelmente o auge dessa concepção “militarista” da sociedade política, uma autocracia quiçá benevolente com as massas e socialmente mais “democrática” que as monarquias derrocadas em quase toda a Europa — no sentido de retirar o poder político e econômico das velhas aristocracias para colocá-lo nas mãos da burguesia — mais ainda assim basicamente inaceitável para os que não eram franceses (ou parentes da família de Napoleão). O regime de hegemonia coletiva que se desenha em princípios do século 19 na Europa, a partir do Congresso de Viena, contribui para a afirmação de um sistema de Estados que retoma alguns dos princípios do mundo vestfaliano: soberania e independência dos Estados “cristãos”, tutela e contenção mútua nas diferentes esferas de influência.

O princípio do legitimismo dinástico e a tentativa de se formar uma “santa liga dos príncipes cristãos” se encaixavam mal, por certo, com o espírito e o projeto

kantianos da uma paz universal e duradoura, fundamentalmente baseados, estes últimos, na existência de repúblicas democráticas. Mas, ainda assim, o sistema de Viena contribuiu para orquestrar uma nova e inédita realidade nas relações internacionais: uma espécie de hegemonia difusa que permite a emergência oportuna de instituições de cooperação interestatal que iriam se desenvolver enormemente no decorrer da segunda metade do século 19 e ao longo do século 20. Em Viena, apenas cinco nações determinaram o perfil da sociedade internacional pós-napoleônica, o que aliás estava perfeitamente de acordo, no plano da sociologia política, com os sistemas oligárquicos e as poucas democracias censitárias que então dominavam o espectro político europeu.

O Brasil emergia para o mundo nesse contexto de reorganização da ordem internacional, tendo passado do *status* de colônia ao de Reino Unido no mesmo movimento que levou da hegemonia napoleônica ao “concerto europeu”. Considerando-se o longo período de paz do século 19, a primeira observação a ser feita no que se refere à “macropolítica” institucional da ordem internacional é, precisamente, as grandes diferenças que marcam os cenários políticos e econômicos internacionais respectivos sob os quais terão de atuar, numa primeira etapa, a experiente mas enfraquecida diplomacia portuguesa transplantada ao novo mundo, logo depois, em 1822, a incipiente diplomacia do jovem Estado independente e, finalmente, a segura “diplomacia imperial” do Segundo Reinado, que forneceria tantos bons quadros à diplomacia republicana, no final do século 19 (ALMEIDA, 2001).

Observa-se, em primeiro lugar, uma grande mudança na quantidade e também na qualidade dos atores participando do chamado jogo internacional. Com efeito, no Congresso de Viena, em 1815, estiveram representadas oito nações “cristãs”: Grã-Bretanha, Prússia, Rússia, Áustria, França, Espanha, Suécia e Portugal, este apenas em virtude de sua relação privilegiada com a Grã-Bretanha e basicamente no contexto de seu envolvimento, embora involuntário e marginal, com o grande drama napoleônico que agitou a Europa na seqüência da Revolução francesa. As relações de força e de poder desenhadas naquela primeira grande conferência diplomática da época contemporânea continuaram a dominar os desenvolvimentos diplomáticos (e militares) durante a maior parte do século 19, relações de poder algo temperadas, é verdade, pela Doutrina Monroe — proclamada unilateralmente pelos Estados Unidos, secundados pela própria Grã-Bretanha — e seu modesto poder de coerção ou de “dissuasão” contra as potências recolonizadoras da Santa Aliança.

Em Viena foram debatidos, quase que exclusivamente, os interesses das grandes potências e acomodados os desejos das menores. Portugal teve de ceder de volta a Guiana à França e aceder à pressão inglesa para restringir o alcance do tráfico de escravos. Quanto ao Brasil, que logo mais buscaria sua legitimação internacional depois do movimento da independência, ele é, em face do novo equilíbrio político europeu que

emerge dos compromissos de 1815, uma nação claramente periférica no quadro do sistema de alianças e da diplomacia dos congressos. Dois dos temas tratados em Viena, ainda que de forma secundária, interessariam diretamente à jovem nação sul-americana: a livre navegabilidade dos rios internacionais, sobretudo para fins comerciais, e a restrição ao tráfico de negros africanos, sustento econômico da poderosa classe mercantil carioca, que constituía aliás a própria base política do poder imperial. Transformados ambos em princípios reconhecidos das relações entre Estados, eles estariam no centro das relações exteriores do País, marcando de forma indelével os primeiros passos da diplomacia brasileira.

Nessa fase, as forças incipientes do primeiro capitalismo industrial e a afirmação ainda relativamente tímida da “ordem burguesa” não são suficientes para romper com a soberania política absoluta dos Estados nacionais em favor da construção de uma ordem internacional que privilegiasse o poder da técnica no confronto com a técnica do poder. São finalmente poucas as instituições intergovernamentais surgidas na primeira metade do século 19, praticamente nenhuma que tivesse tido continuidade ou seguimento nas décadas seguintes, marcadas por intensos intercâmbios comerciais, tecnológicos e financeiros. Se os esforços de alguns promotores do “liberal-internacionalismo” capitalista nos anos “heróicos” da burguesia ascendente poderiam talvez, retrospectivamente, orgulhar filósofos como Immanuel Kant ou Adam Smith, eles não lograram contudo impulsionar organizações de cooperação industrial ou comercial de cunho “supranacional”, ou pelo menos “desnacionalizado”.

3. Das caldeiras da primeira Revolução Industrial aos motores da segunda

A Exposição Universal do Cristal Palace, em Londres, realizada pela “iniciativa privada” em 1851, é provavelmente o fato histórico relevante a ser considerado nesta análise da construção da ordem internacional a partir das organizações de cooperação técnica de caráter multilateral. Ela praticamente dá a partida a uma série de conferências, congressos e seminários industriais que estão na origem da constituição das primeiras entidades intergovernamentais que se perpetuam no século 20.

Como diz um estudioso dessa questão, o norte-americano Craig Murphy, muitos historiadores consideram essas conferências técnicas como sendo uma espécie de “low politics”, colocando-as de fora do sistema inaugurado pelo Congresso de Viena, supostamente enquadrado no reino essencialmente diplomático da “high politics”. Mas, como ele também lembra, mesmo o Congresso de Viena tratou da internacionalização dos rios e do tráfico de escravos. As conferências de caráter técnico, à diferença dos

grandes congressos políticos, “se converteram em meios para os governos nacionais explorar os interesses comuns potenciais sem necessariamente comprometer-se em ratificar ou obrigar-se por qualquer regime que poderia ser proposto” (MURPHY, 1994: 61).

Os encontros políticos envolvendo altos dirigentes continuavam a ser o terreno preferido de manobras da “oligarquia” do poder mundial, enquanto que as reuniões de caráter técnico permitiam a incorporação de potências médias e mesmo de pequenos parceiros ou de nações periféricas, como o Brasil. Na conferência de paz de Paris, de 1856, por exemplo, participaram tão somente algumas poucas nações “civilizadas” da Europa, essencialmente a Grã-Bretanha e a França, proclamando princípios (como os da guerra marítima) que depois seriam “oferecidos” ao resto da comunidade “civilizada”, inclusive ao Brasil (que a eles vem a aderir no ano seguinte).

Vejamos com maior grau de detalhamento histórico a evolução da sociedade internacional desde o incipiente “plurilateralismo otimista” de meados do século 19 até a afirmação do “multilateralismo nacionalista” do começo do século 20. As primeiras instituições internacionais foram constituídas para tratar de questões eminentemente práticas, interessando a resolução de problemas técnicos vinculados ao crescente intercâmbio entre as economias capitalistas, como transporte ferroviário e comunicações. É o caso, por exemplo, das entidades de cooperação técnica no terreno das comunicações (telegráfica, ferroviária e postal), das uniões de defesa da propriedade intelectual (União de Paris, sobre propriedade industrial) e da União Internacional de Bruxelas para a publicação das tarifas aduaneiras.

A União Telegráfica Internacional, por exemplo, fundada em Paris em 1865 e antecessora da atual União Internacional de Telecomunicações, é provavelmente a decana dessas organizações multilaterais (mas, o Brasil já firmava, desde 1864, um tratado com a França e outros países europeus sobre a construção de uma linha telegráfica entre a Europa e a América); segue-se, em 1874, a Convenção de Berna criando uma União Geral dos Correios, antecessora da atual União Postal Universal; o Bureau International des Poids et Mesures, em 1875 (cujas filiação brasileira demorou, apesar do País aplicar seus princípios); a Convenção de Paris criando uma União para a proteção da propriedade industrial, em 1883; a Convenção de Berna para a proteção das obras literárias e artísticas, em 1886 (esta de adesão bem mais tardia), e, finalmente, a Convenção de Bruxelas de 1890 criando uma União para a publicação das tarifas aduaneiras, precursora da atual Organização Mundial das Alfândegas; o Brasil esteve ausente, compreensivelmente, dos acordos regionais de ligação entre vias férreas dos países europeus (ALMEIDA, 2001: 377).

Uma avaliação sintética da presença mundial da diplomacia brasileira revelaria uma ampla adesão à maior parte dos principais organismos internacionais de cooperação e de coordenação nas áreas técnica e econômica, senão a todos eles.

O primeiro instrumento “plurilateral” a regulamentar as regras para o tratamento da propriedade alheia em situações de conflito consistiu, na verdade, de um conjunto de princípios de direito marítimo, adotados pela França e a Grã-Bretanha em 1855 para regular suas relações com os neutros durante a guerra da Criméia, contra a Rússia, normas essas que depois foram “multilateralizadas” de maneira unilateral. Em resposta ao convite formulado pelos dois países para sua participação no arranjo, o Brasil — que de certo modo aplicava esses princípios desde o início dos conflitos na bacia do Prata, para atender aliás aos interesses do comércio europeu na região — declarou que nenhum corsário poderia ser armado, provisionado ou admitido com suas presas nos portos brasileiros e que os súditos do Império se absteriam de tomar parte em armamento de corsários ou quaisquer outros atos opostos aos deveres de estrita neutralidade.

Depois da guerra, o Congresso de Paris formalizou, pelo tratado de paz de 30 de março de 1856, a abolição do corso e os princípios de direito marítimo segundo os quais o pavilhão neutro cobre a mercadoria inimiga, com exceção do contrabando de guerra, sendo que a mercadoria neutra não poderia ser apresada sob pavilhão inimigo. Ficava também estipulado que os bloqueios, para serem obrigatórios, deveriam ser efetivos, isto é, mantidos por força suficiente para proibir realmente o acesso ao litoral inimigo. Os demais países foram convidados a aderir a esses princípios, à condição que eles fossem considerados indivisíveis e aceitos sem restrição alguma; por Nota de 18 de Março de 1857, o Brasil resolveu aceitar esses princípios, fazendo inclusive, consoante sua tradicional postura legalista e jurisdicista no plano das relações internacionais, uma declaração quanto à conveniência de recorrer-se, “tanto quanto as circunstâncias o permitirem, à mediação de potência amiga, nos casos de dissensão internacional, antes de apelar-se ao uso da força”.²

Dois outros exemplos precoces de regulação multilateral de “acesso a mercados”, envolvendo interesses comerciais de número amplo de países na penetração

² Cf. *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros* apresentado à Assembléia Geral Legislativa na primeira Sessão da décima Legislatura [2 de maio de 1857]. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1857, pp. 13-15. Em sua Nota, o Governo Imperial saudava a “adoção de máximas tão moderadas e justas” e declarava esperar que “a política sábia e generosa que inspirou tão feliz iniciativa, regulará também a sua verdadeira prática, evitando-se assim as divergências e conflitos que têm dado lugar em todas as épocas as restrições dos 2º e 3º princípios, no tocante ao direito de visita e a qualificação de mercadoria hostil...”; “mas, em nome dos mesmos princípios, é lícito ainda pedir às potências signatárias... a consequência salutar que se contém nas máximas que elas proclamaram... que toda propriedade particular inofensiva, sem exceção dos navios mercantes, deve ficar ao abrigo do direito marítimo contra os ataques dos cruzadores de guerra” (ALMEIDA, 2001: 379).

marítima de rios e portos da Europa setentrional, consistiram nos tratados concluídos “entre várias potências da Europa e da América” com os reinos de Hanôver e da Bélgica, respectivamente em 1861 e 1863, para a abolição definitiva, por meio do resgate, dos direitos de peagem dos rios Stade (na desembocadura do Elba) e do Escalda: a diplomacia imperial participou das negociações e, depois de consultas ao Conselho de Estado e devidamente autorizada por decretos executivos, realizou o pagamento da parte que cabia ao Brasil em cada um dos arranjos.³

No que se refere especificamente ao Brasil, ainda que a medida não tenha resultado de negociação multilateral — talvez mais da “pressão internacional” — caberia uma menção ao decreto de sete de dezembro de 1866, que abriu os rios Amazonas, Tocantins, Tapajós, Madeira, Negro e São Francisco à navegação dos navios mercantes de todas as nações.⁴

As conferências, congressos e exposições internacionais, a maior parte convocada pelos próprios soberanos dos países patrocinadores, tenderam a multiplicar-se na segunda metade do século 19, solicitando a atenção das chancelarias e dos serviços econômicos dos países “civilizados”. Os congressos industriais ou comerciais e, em especial, as “exposições universais” serviam de quadro inicial de discussão substantiva de determinados temas de interesse momentâneo, abrindo assim o caminho a conferências diplomáticas e ao estabelecimento das primeiras “uniões intergovernamentais”.

Foi o caso, por exemplo, da “Conferência de Paris destinada a examinar questões concernentes à proteção da propriedade industrial”, realizada em Paris em 1883, mas cujas bases tinham sido colocadas na exposição universal de Viena de 1873, mediante um congresso que já estabelecia a iniciativa de uma “união de proteção”. Foi o caso, igualmente do Congresso Internacional do Comércio e da Indústria de Bruxelas, nesse mesmo ano, na qual se avançariam os trabalhos para uma convenção sobre o intercâmbio de documentos oficiais e, mais adiante, para o estabelecimento de uma União Internacional para a Publicação das Tarifas Aduaneiras, com sede em Bruxelas.

³ Vide os tratados de 22 Junho 1861 (Hanover) e de 16 Julho 1863 (Bélgica) in CARDOSO DE OLIVEIRA (1997), vol. I, pp. 293-294 e 324-325; segundo informam os *Relatórios* do MNE de 1862 e 1864, “o governo imperial teve de desembolsar [no caso do rio Elba] 1.038 thalers, ou 1:417\$081, quantia insignificante, considerando-se a importância da negociação” (1862, p. 31), e 1.680 francos pelo trânsito no rio Escalda (1864, p. 24). Em contrapartida, o Governo imperial recusou-se a contribuir para o resgate dos direitos de passagem pelos estreitos de Sunda e de Belts, objeto de convenção de 1857, sob administração da Dinamarca (“a fim de não contrair voluntariamente um ônus em pura perda para os cofres públicos”), ou então propunha reciprocidade por permitir a livre navegação no Amazonas e para o Paraguai; ver CARDOSO DE OLIVEIRA, vol. II, pp. 33-34 e *Relatórios* de 1871, p. 50, e de 1872, Anexo I, p. 172 (ALMEIDA, 2001: 380).

⁴ Decreto nº 3.749, regulamentado em 31 de julho de 1867; cf. CARDOSO DE OLIVEIRA, vol. I, p. 381 (ALMEIDA, 2001: 380).

Essa capital também concentrou a maior parte das atividades de cooperação internacional em matéria de transportes ferroviários e marítimos, enquanto Berna ficava com as uniões sobre comunicações e propriedade intelectual.⁵

4. A multiplicação das organizações de cooperação econômica

Entre 1860 e princípios do século 20, várias organizações intergovernamentais foram fundadas em diversas áreas de interesse econômico, ausentando-se tão somente o Brasil daquelas entidades marcadamente regionais (interligações ferroviárias na Europa, por exemplo) ou voltadas para atividades de âmbito restrito (produtos típicos do hemisfério norte). Essas “uniões” tinham como tarefa precípua promover a indústria e o comércio, pela interconexão de obras de infraestrutura e de comunicações (União Telegráfica Internacional, União Postal Universal, associações internacionais dos congressos de ferrovias de navegação, União Radiotelegráfica Universal), pelo estabelecimento de padrões industriais e de propriedade intelectual (Bureau Internacional de Pesos e Medidas, uniões internacionais para a proteção da propriedade industrial e das obras literárias e artísticas), pela facilitação do trânsito aduaneiro (como a União Internacional para a Publicação das Tarifas Aduaneiras, criada em Bruxelas em 1890, ou, mais adiante, o Bureau Internacional de Estatísticas Comerciais), ou ainda administrando conflitos interestatais no terreno da arbitragem (como as duas conferências da Haia) e promovendo a educação e a pesquisa (como a Associação Geodésica Internacional, de 1864, e as associações internacionais de sismologia, de matemática e de cartografia, de princípios do século 20).

Para uma visão global do papel dessas organizações na estruturação do capitalismo industrial moderno, é essencial uma consulta ao estudo já citado de Craig Murphy, *International Organization and Industrial Change*, que relaciona as principais entidades criadas entre 1860 e 1914 (1994:47-48; a Tabela 3 traz a relação das conferências européias e mundiais entre 1850 e 1914: 57-59). No capítulo 2 de seu livro, dedicado a “Building the Public International Nations”, Murphy cita mais de 30 organizações globais de caráter intergovernamental, fundadas entre 1860 e 1914, nas áreas e datas seguintes:

⁵ O Relatório de 1882 relaciona, assim, mais de dúzia de conferências, congressos e exposições aos quais o Governo Imperial tinha sido convidado; cf. *Relatório* apresentado à Assembléia Geral Legislativa na primeira sessão da décima-oitava legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado interino dos Negócios Estrangeiros Franklin Americo de Menezes Doria. Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1882, p. 35.

1. Promovendo a Indústria

1.1. Infra-estrutura:

- 1865: União Telegráfica Internacional
- 1874: União Postal Universal
- 1884: Associação Internacional do Congresso de Ferrovias
- 1890: Escritório Central do Transporte Ferroviário Internacional
- 1894: Associação Internacional Permanente dos Congressos de Navegação
- 1905: Conferência Diplomática do Direito Marítimo Internacional
- 1906: União Radiotelegráfica Universal
- 1909: Associação Internacional Permanente dos Congressos rodoviários

1.2. Padrões Industriais e Propriedade Intelectual:

- 1875: Bureau Internacional de Pesos e Medidas
- 1883: União Internacional para a Proteção da Propriedade Industrial
- 1886: União Internacional para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas
- 1912: Bureau Internacional de Química analítica da Alimentação Humana e Animal

1.3. Comércio:

- 1890: União Internacional para a Publicação das Tarifas Aduaneiras
- 1893: Conferência da Haia sobre o Direito Internacional Privado
- 1913: Bureau Internacional de Estatísticas Comerciais

2. Administrando Conflitos Sociais Potenciais

2.1. Trabalho:

- 1901: Escritório Internacional do Trabalho

2.2. Agricultura:

- 1879: Comissão Internacional do Álamo
- 1901: Conselho Internacional para o Estudo do Mar
- 1902: União Internacional do Açúcar
- 1905: Instituto Internacional da Agricultura

3. Reforçando os Estados e o Sistema de Estados

3.1. Ordem Pública:

- 1875: Comissão Penitenciária Internacional
- 1910: Instituto Internacional de Ciências Administrativas

3.2. Administrando conflitos interestatais:

- 1899: Corte Permanente de Arbitragem (I Conferência da Haia; ouviu 15 casos entre 1902 e 1920)
- 1907: Corte Internacional de Presas (II Conferência; não ratificada e não entrou em vigor)

4. Reforçando a Sociedade

4.1. Direitos Humanos:

- 1890: Escritório Internacional Marítimo contra o tráfico escravo

4.2. Salvamento e Bem-estar:

- 1907: Bureau de Informações e investigação relativo à ajuda para estrangeiros

4.3. Saúde:

- 1900: Comissão de Revisão da Nomenclatura das Causas de Morte
- 1907: Escritório Internacional de Higiene Pública
- 1912: Associação Internacional de Banhos Públicos e da Limpeza

4.4. Educação e Pesquisa:

- 1864: Associação Geodésica Internacional

1903: Associação Internacional de Sismologia
1908: Comissão Internacional para o Ensino das Matemáticas
1909: Bureau Central para a Cartografia Internacional

5. O Brasil e a construção da ordem econômica internacional no século 19

A despeito de sua reação de cautela em relação aos tratados comerciais, o Brasil já vinha contraindo convenções bilaterais sobre navegação e transporte de correspondência, todos contendo dispositivos relativos a pagamentos postais, bem como acordos protegendo invenções e marcas de comércio e de fábrica. O novo quadro regulatório, de âmbito multilateral, permitiu uma certa “economia” negociatória e, no que se refere ao “clearing” das transações postais correntes, a uniformização das regras aplicadas ao câmbio de moedas, que podia assim desenvolver-se em amplas bases geográficas. Algumas dessas reuniões plurilaterais permitiram, por exemplo, introduzir um pouco de harmonização técnica e de uniformidade metrológica nos diferentes padrões e normas utilizados pelos diversos países participando do vasto mercado capitalista, o que era essencial para uma circulação ampliada de bens e equipamentos objeto de comércio internacional: estão nesse caso as convenções sobre o metro e sobre pesos e medidas em geral ou, ainda, as normas sobre sinais marítimos, importante fator de padronização das comunicações nos oceanos.

Sem pretender ser exaustivo, o quadro reproduzido a seguir relaciona os principais instrumentos multilaterais de interesse econômico, no período em consideração, objeto de negociação ou de adesão brasileira, a começar pela Convenção Telegráfica Internacional, de 1864, antecessora da atual UIT. Essa primeira “união telegráfica” foi acordada entre reduzido número de países (Brasil, França, Haiti, Itália e Portugal unicamente) e seu objetivo precípua era o estabelecimento de um cabo telegráfico transatlântico unindo a Europa à América, a ser construído segundo um regime de concessão; protocolo de 1869, adicional à Convenção de 1864, reduziu o prazo de concessão que tinha sido dado ao contratante original, outro, em 1872, anulou a Convenção original, substituída pela de 1875, contraída em São Petersburgo com base na de 1864. Essa última convenção, celebrada entre 15 países europeus e a Pérsia, recebeu a adesão do Brasil em 1877; a ela se seguiu a conferência de Berlim, em 1885, que fixou tarifas regulares, mas, na de Paris, em 1890, se decidiu a criação de três grupos de países dispostos de taxas diferenciadas, em função da extensão de seus respectivos territórios. Ainda em relação às comunicações telegráficas, deve-se mencionar a convenção internacional de 1884, criando uma união para a proteção dos cabos submarinos, assinada em Paris por 38 Estados, entre os quais o Brasil, e que retomava trabalhos desenvolvidos em congresso internacional de telegrafia reunido em Roma doze anos antes.

Brasil

Acordos e organizações econômicas multilaterais, 1864-1890

1864 (16.05)	Convenção Telegráfica Internacional: assinada em Paris, estabeleceu uma União Telegráfica Internacional, em vigor em 1865 com 20 Estados europeus; em 1869 foi estabelecido em Berna um Escritório Internacional de Telegrafia; o tratado constitutivo estabelecia princípios comuns para o tratamento dos telegramas; ainda em 1864 se acordou entre Brasil, França, Haiti, Itália e Portugal, a instalação de linha telegráfica transatlântica, mas um protocolo de 1869 reduziu o prazo de concessão dado ao contratante original; outro, de 1872, anulou a Convenção original, substituída pela de 1875, contraída em São Petersburgo;
1868 (27.02)	Código comercial de sinais marítimos: aceitação pelo Brasil desse instrumento proposto por uma comissão anglo-francesa para uso geral, logo disseminado como padrão de comunicação no mar;
1874 (09.10)	União Geral dos Correios: assinado em Berna entre 20 países europeus, os Estados Unidos e o Egito; o Brasil aderiu em 1877, depois do Japão, da Índia britânica e de várias colônias européias; estabeleceu as bases da convenção mais elaborada de 1878;
1875 (20.05)	Convenção Internacional do Metro: assinada em Paris, por 18 Estados, que estabeleceram um Escritório Internacional de Pesos e Medidas voltado para a internacionalização do sistema decimal; ele tinha sido precocemente adotado no Brasil, mas encontrou sérias resistências nos países anglo-saxões;
1875 (10-22.07)	Convenção Telegráfica Internacional: celebrada em São Petersburgo entre 15 países europeus e a Pérsia, com base na de 1864; o Brasil aderiu em 1877; a conferência de Berlim (1885) fixou tarifas regulares, mas em Paris (1890) se decidiu criar três grupos com taxas diferentes, em função da extensão do território;
1878 (01.07)	Convenção Postal Universal: celebrada em Paris em conferência com mais de 30 países, criando uma União com sede em Berna; Brasil ratificou em setembro desse ano; o território dos Estados partes forma uma zona única, regida pelos mesmos princípios relativos ao tratamento das expedições postais (liberdade de trânsito, taxa de porte uniforme etc.);
1879 (28.07)	Regulamento do Serviço Internacional Telegráfico, firmado em Londres, para entrar em vigor em 1880; Brasil aderiu em dezembro de 1879;
1883 (20.03)	Convenção criando a União para a proteção da propriedade industrial: concluída em Paris, estabeleceu o princípio do tratamento nacional para as invenções de residentes estrangeiros e fixou um escritório em Berna; ratificada pelo Brasil em julho de 1883;
1884 (14.03)	Convenção Internacional criando uma união para a proteção dos cabos submarinos: assinada em Paris por 38 Estados, sobre a base de trabalhos desenvolvidos no III Congresso Internacional de Telegrafia (Roma, 1872); Brasil ratificou a convenção em agosto;
1886	União Internacional para a Proteção das Obras Literárias e Artísticas (Berna); revista em Berlim, em 13 de novembro de 1908, versão à qual aderiu o Brasil em 18.07.1921;
1886 (15.03)	Convenção para a troca de documentos oficiais e publicações científicas e literárias: assinada em Bruxelas; Brasil ratificou em 1888, tendo decreto do Governo Provisório de 1890 criado um escritório de permutas anexo à Biblioteca Nacional;
1890 (5.07)	Convenção relativa ao estabelecimento de uma União Internacional para a Publicação das Tarifas Aduaneiras: firmada em Bruxelas e ratificada pelo Brasil em setembro desse ano; deu origem, bem mais tarde, à Organização Mundial das Alfândegas.

Fonte: Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos do Brasil* in ALMEIDA (2001: 399-400)

Outra importante convenção internacional abordou a questão das comunicações postais, objeto de reunião realizada em Berna em 1874, da qual resultaria uma união geral dos correios, atual União Postal Universal: o Brasil a ela aderiu já em 1877, integrando um pequeno batalhão de países pioneiros na facilitação das comunicações postais. No ano seguinte, nova conferência postal realizada em Paris e assistida pelo Brasil decide confirmar a sede do secretariado da União em Berna e

estabelecer algumas regras para seu funcionamento: o território dos Estados partes forma uma zona única, regida pelos mesmos princípios relativos ao tratamento das expedições postais (liberdade de trânsito, taxa de porte uniforme etc.). Também para facilitar as comunicações entre os países, foram realizadas diferentes conferências ferroviárias, com vistas a unificar bitolas, definir padrões de correspondência e de trânsito das locomotivas, equipamentos e pessoal, mas elas tinham âmbito essencialmente europeu e delas o Brasil esteve compreensivelmente ausente.

Já se mencionou a convenção de Paris de 1883, criando uma união internacional para a proteção da propriedade industrial, cujo mérito principal foi o de estabelecer o princípio do tratamento nacional para as invenções de residentes estrangeiros.⁶ Menos conhecida é a convenção de Bruxelas de 1886 para o intercâmbio recíproco de documentos governamentais (jornais oficiais, textos legais, publicações de caráter científico ou cultural), com o objetivo de aproximar os Estados e povos e diminuir os motivos de conflitos entre eles. Finalmente, o governo imperial também participou dos preparativos para a criação de um escritório internacional para a divulgação das tarifas aduaneiras dos países: ele foi efetivamente instituído, também em Bruxelas, mas quando o Brasil já se constituía em República, e seria a base do futuro Conselho de Cooperação Aduaneira, mais tarde Organização Mundial das Alfândegas.

No estudo da emergência do multilateralismo econômico e da crescente inserção internacional do Brasil não se poderia tampouco descurar a dimensão regional ou propriamente hemisférica da atuação da diplomacia brasileira, que no final do Império e sobretudo a partir da República passa a dar cada vez mais atenção às suas relações com os vizinhos continentais. Com efeito, na penúltima década do século 19, os países americanos começaram um movimento de aproximação política, processo do qual resultaria, mais adiante, um Escritório Comercial das Américas, embrião da futura União Pan-Americana. Na área econômico-comercial, eles começaram a reproduzir alguns dos instrumentos multilaterais em negociação no plano internacional, tendo adotado, em longa conferência realizada em Montevideu em 1889 entre Estados sul-americanos, acordos sobre patentes, sobre propriedade literária e artística, sobre marcas

⁶Pelo Artigo 5º da convenção, o privilegiado “ficará sujeito à obrigação de usar seu privilégio, na conformidade das leis do país onde introduzir os objetos privilegiados”; ver *Coleção das Leis do Império do Brasil de 1884*, Rio de Janeiro, Typographia Nacional, 1885, Parte II, Tomo XLVII, pp. 268-276: Decreto nº 9.233, de 28 de junho de 1884, promulga a convenção assinada em Paris a 20 de março de 1883, pela qual o Brasil e outros Estados (Bélgica, Espanha, França, Guatemala, Itália, Países Baixos, Portugal, El Salvador, Sérvia e Suíça) se constituem em União para a proteção da propriedade industrial; acessão ulterior da Grã-Bretanha, da Tunísia, do Equador e de outros Estados (ALMEIDA, 2001: 384-385).

de fábrica e de comércio e sobre direito comercial internacional, nenhum deles, entretanto, aprovado pelo Brasil.⁷

Mais relevante, a despeito da grande distância entre as pretensões iniciais dos Estados Unidos e seus parcos resultados práticos, foi a Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, de outubro de 1889 a abril de 1890, tendo portanto o Brasil nela ingressado como monarquia e terminado como república. O Governo imperial manteve, desde o início, reticências em relação a vários temas que seriam debatidos na conferência de Washington, em especial no que se refere à possibilidade de abertura comercial e ao tratamento da propriedade intelectual, cuja regulamentação era amplamente satisfatória no Brasil. A pretensão dos Estados Unidos de discutir a criação de uma American Customs Union, para a promoção do comércio hemisférico — dispondo inclusive de uma “moeda de prata comum, com curso legal em todas as transações comerciais” — foi deixada de lado, mas se aprovaram resoluções sobre, entre outros temas, união monetária, tratados comerciais, direito de tonelagem, sistema métrico, bancos, nomenclatura de mercadorias estrangeiras, estrada de ferro continental, propriedade literária e artística, patentes de invenção e marcas de fábrica, direito comercial, convênio sanitário, navegação dos rios, linhas de navegação e telégrafo.⁸ Dessa conferência também resultaria o estabelecimento de um Escritório Internacional Americano, que publicaria um Boletim em três línguas com todas as tarifas vigentes nos países, todos os regulamentos oficiais de comércio exterior, extratos dos tratados de comércio e de correios existentes entre as repúblicas americanas, ademais de dados estatísticos importantes sobre o comércio exterior e a oferta de produtos nacionais.⁹

Finalmente, como uma experiência precursora das futuras negociações sobre produtos de base e de disciplinamento das condições de concorrência numa indústria interessando tanto países avançados como territórios periféricos ou dependentes, deve-se mencionar a conferência açucareira realizada em Londres de novembro a dezembro de 1887, da qual o Brasil, dela tendo sido convidado a participar, esteve entretanto ausente por dificuldades de ordem prática. Seu objetivo, segundo informa o Relatório de

⁷ Nesse “Congresso dos Estados da América do Sul”, celebrado em Montevideu para formular tratados em matéria de direito internacional privado, foram ainda discutidas convenções sobre direito penal, direito civil e exercício de profissões liberais, nenhuma delas suscetível de aprovação pelo Brasil, por divergências em relação à legislação interna; ver *Relatório* apresentado à Assembléia Geral Legislativa na quarta sessão da vigésima legislatura pelo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros Rodrigo Augusto da Silva, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1889, pp. 5-11 (ALMEIDA, 2001: 415-416).

⁸Cf. *Relatório* de 1889, op. cit., pp. 16-18 e 69-73 (ALMEIDA, 2001: 416).

⁹Pela manutenção do Escritório, o Brasil pagaria, numa proporção calculada em função da população, uma quota de 5.250 dólares, de um total de 36 mil, enquanto os Estados Unidos ficariam com 18.800 e a Argentina 1.462 dólares; cf. Anexo ao *Relatório* de 1900, pp. 107-109 (ALMEIDA, 2001: 417).

1889, era o de “chegar a um acordo que suprimisse os prêmios [isto é, subsídios] concedidos àquele produto”, sendo estabelecido um controle estrito, por meio das administrações fiscais nacionais, sobre a produção e comercialização de açúcar. Plenipotenciário diplomático brasileiro assistiu à conferência de assinatura, realizada em agosto de 1888, da qual resultou uma Convenção sobre as indústrias do açúcar, firmada por dez Estados europeus, à exceção da França, da Dinamarca e do próprio Brasil (não ratificada contudo).

As razões da oposição brasileira à convenção, não explicitadas em Nota à Legação britânica de janeiro do ano seguinte, que simplesmente confirmou a impossibilidade da adesão naquele momento, foram expostas no Relatório de 1889, consistindo de objeções aos dispositivos dos artigos 2º e 3ª, sobre proibição de isenção de impostos ou concessão de créditos e sobre o tratamento uniforme na produção de açúcar. Naquela conjuntura, em precoce manifestação de política industrial, o Governo brasileiro mantinha uma regime de favor à indústria açucareira, manifestado na isenção de direitos de exportação do produto e de importação de equipamentos, bem como a concessão, para a fabricação de açúcar, de garantia de juros (7% ao ano para empresas adotando métodos modernos de produção) e outras vantagens creditícias aos engenhos centrais (custo de 6%, apenas, sobre capitais concedidos às novas instalações).¹⁰

O mercado internacional do açúcar, que tinha se expandido bastante com a elevação do padrão de vida e dos hábitos de consumo nos países desenvolvidos, vivia, nessa conjuntura do final do século 19, uma verdadeira guerra de subsídios à produção e à exportação, além de tarifas alfandegárias proibitivas entre os produtores europeus, que competiam com os países tropicais com seu açúcar de beterraba (NACCARINI, 1989). A Inglaterra, de longe o maior país consumidor, tinha abolido os direitos de entrada e vinha lutando, desde 1865, pela adoção de medidas antiprotecionistas. Embora concordando com os objetivos propostos pelos ingleses, o Governo imperial manteve-se numa postura discreta, de recusa dos arranjos negociados de maneira pouco clara com vistas a defender primariamente os interesses de seus produtores de cana e dos fabricantes de açúcar, submetidos à rude concorrência internacional. Essa atitude seria entretanto modificada pelo Governo republicano, sob a orientação liberal do ministro Joaquim Murinho, que decide a adesão do Brasil ao Convênio de Bruxelas, de 1902, que pretendia suprimir todos os subsídios, diretos e indiretos, à produção e exportação de açúcar, e a excluir do mercado europeu o produto proveniente de países

¹⁰ Idem, pp. 11-16. “A verdade é que, sem a modernização da década de 80, a agroindústria açucareira não teria suportado o golpe da libertação dos escravos” (MELO, 1969: 47). Em nova conferência açucareira realizada em Bruxelas, em 1902, da qual resultou uma União Internacional do Açúcar, tratou-se de criar um imposto adicional nos Estados importadores de açúcar subsidiado, mas esse tipo de decisão não teve o envolvimento do Brasil (ALMEIDA, 2001: 386).

subvencionistas. Nessa fase, entretanto, Cuba já tinha alcançado sua supremacia no setor e a posição do Brasil era francamente marginal nos mercados internacionais.

6. Uma modesta democratização do sistema econômico internacional

Mais para o final do século, o leque de participantes do “sistema” internacional continua a ser ampliado, um pouco por consenso, outro tanto devido ao reconhecimento da emergência de novos atores, como seria o caso do Japão depois de suas vitoriosas guerras contra a China e a Rússia. Na primeira conferência de paz da Haia (1899), por exemplo, participaram tão somente 26 países, número elevado a 44 na segunda conferência (1907). O Brasil esteve ausente da primeira, mas compareceu à segunda Conferência Internacional da Paz da Haia, representado por Rui Barbosa.

Como informa ainda Murphy, nas conferências da paz da Haia, os representantes militares, influenciados pela idéias geopolíticas do estrategista naval norte-americano Alfred Mahan, superavam em furor e eloquência os advogados internacionalistas. Uma outra escola também presente na segunda Conferência eram os delegados do império austro-húngaro e alemães, que pertenciam a um grupo de pensamento que poderia ser identificado à escola da “redenção-pela-guerra”. Quando a segunda conferência começou a especificar os campos nos quais a arbitragem iria ser obrigatória, a Alemanha lutou, com a Áustria-Hungria, para evitar a extensão da arbitragem obrigatória num grande número de campos: colisões no mar, correios e telégrafos (telefone), medidas dos navios, pesos e medidas, docagem, propriedade intelectual, igualdade de estrangeiros frente à tributação, direito internacional privado, procedimentos civis e comerciais, tarifas aduaneiras, direito de estrangeiros sobre propriedades, regulação de companhias, sistemas monetários, reivindicações pecuniárias e de danos, proteção internacional de trabalhadores, salários de marinheiros e outros casos como epizootias, reivindicações por danos de guerra e regulações sanitárias. Evidentemente, conclui Murphy, nenhum dos poderes tinha vontade de concretizar a terceira conferência da Haia, planejada para 1914 (1994: 50-55).

Nesse período, de extrema exacerbação dos nacionalismos, de retorno ao protecionismo comercial e de ascensão potencial dos conflitos entre as “potências imperialistas”, ocorre também um refluxo das organizações multilaterais. De fato, as atividades das uniões internacionais são cada vez mais contaminadas por considerações nacionais, o que leva ao insucesso de muitas delas: praticamente um terço delas não sobreviveu à Primeira Guerra Mundial, como relata Murphy (p. 82-118). As relativas à infra-estrutura, à indústria, à propriedade intelectual e ao comércio sobreviveram, muito embora algumas tiveram seu potencial diminuído com o desaparecimento de alguns de

seus patrocinadores tradicionais (reis e príncipes). O historiador norte-americano apresenta a lista das organizações que foram abolidas antes de 1920:

1. Administrando Conflitos Sociais Potenciais

1.1. Agricultura:

União Internacional do Açúcar: cessou com a I Guerra

2. Reforçando os Estados e o Sistema de Estados

2.1. Administrando conflitos interestatais:

Corte Internacional de Presas [marítimas]: cessou com a I Guerra

Corte Permanente de Justiça Internacional: maior parte das funções foi para a Corte Internacional de Justiça, resultante do Tratado de Versalhes

3. Reforçando a Sociedade:

3.1. Direitos Humanos:

Escritório Internacional Marítimo contra o tráfico escravo: algumas funções foram para a Liga das Nações e depois para a ONU

3.2. Salvamento e Bem-estar:

Bureau de Informações e investigação relativo à ajuda para estrangeiros: cessou com a I Guerra

3.3. Saúde:

1900: Comissão de Revisão da Nomenclatura das Causas de Morte: maior parte das funções foi para a Liga das Nações e depois para a ONU

Associação Internacional de Banhos Públicos e da Limpeza: cessou com a I Guerra

3.4. Educação e Pesquisa:

Associação Geodésica Internacional: privatizada na I Guerra

Comitê Internacional Meteorológico: privatizado na Longa depressão

Associação Internacional de Sismologia: privatizada na I Guerra

Bureau Central para a Cartografia Internacional: maior parte das funções foi para a Liga das Nações e depois para a ONU

Quais foram as razões fundamentais que explicam o desaparecimento dessas organizações, técnicas em sua maior parte? Segundo Murphy, apesar da unificação de padrões industriais e dos avanços materiais, a Europa permaneceu politicamente dividida. Entre 1885 e 1900, ocorreu na Europa um processo de unificação de mercados similar ao que ocorreria depois dos Tratados de Roma e da unificação de mercados comunitária. Mas, os conflitos comerciais se instalam rapidamente: a Alemanha

começou a “tomar” mercados dos britânicos, graças a sua posição central e maior eficiência mercadológica.

As uniões eram verdadeiramente necessárias?, pergunta Murphy, apresentando em seguida uma série de argumentos históricos, segundo o modelo contra-factual, para sustentar seus argumentos. Elas certamente ajudaram a abrir os mercados europeus e a fazê-los funcionar da mesma forma que no vasto território dos Estados Unidos. A vastidão dos mercados é decisiva no sentido em que tem de haver retorno para os importantes investimentos iniciais feitos em suprimentos, serviços, marketing e em pesquisa e desenvolvimento. Antes das uniões, os capitalistas já estavam construindo ferrovias em direção de outros países, mas eles não poderiam, aparentemente, ter criado um grande mercado apenas em virtude de suas ações isoladas, sem padronização ou regras comuns de proteção à propriedade intelectual. Os governos poderiam bloquear, como de fato o fizeram pouco depois, uma linha telegráfica em nome da segurança nacional, da mesma forma como eles promoveram linhas não rentáveis em nome da defesa nacional, do interesse público ou mesmo do imperialismo. Murphy pergunta se acordos bilaterais poderiam ter funcionado no lugar das uniões. Num certo sentido sim, e a maior parte das ligações transfronteiriças eram operadas num quadro bilateral e, da mesma forma como os acordos comerciais, eles continham quase todos a cláusula de nação-mais-favorecida (NMF). Mas, isso seria por demais custoso em termos de operacionalização e administração: considerando-se que a Europa pré-guerra era formada de 11 grandes países industriais (Alemanha, Áustria-Hungria, Bélgica, Dinamarca, França, Grã-Bretanha, Itália, Países Baixos, Rússia, Suécia e Suíça), seriam necessários 55 acordos bilaterais para preencher o papel de um único acordo elaborado numa conferência multilateral.

Os liberal-internacionalistas do século 19 não podiam imaginar que conflitos irremediáveis poderiam emergir a partir dos vastos mercados que eles estavam interessados em criar. Mas, como diz Murphy, “a segunda revolução industrial criou ou exacerbou todos os conflitos que levaram à Grande Guerra. O dinamismo das economias industriais da Europa começou a ameaçar a velha ordem social ao mesmo tempo em que a nova economia criava ressentimentos na periferia próxima do centro industrial europeu e um desenvolvimento desigual entre os poderes industriais. Todos esse conflitos combinaram-se para garantir que uma modalidade competitiva de nacionalismo oficial tomaria o lugar do nacionalismo benigno antecipado pelos liberais do século 19. Na medida em que a Europa se endurecia em dois blocos competitivos, as instituições do século 20 criadas para enfrentar conflitos internacionais tornaram-se ineficazes. A maior parte das instituições cooperativas da sociedade civil não eram simplesmente voltadas para gerir um mundo no qual conflitos de interesse inerentes

tomaram o lugar da harmonia implícita de interesses; assim as Uniões Públicas Internacionais pouco puderam fazer para evitar a crise final” (1994: 137).

7. Uma experiência frustrada de internacionalismo: a Liga das Nações

Baseada nos princípios saudavelmente democráticos de Wilson, a sociedade internacional concebida em 1918 prometia um mundo mais aberto e consensual, mas sua vinculação “genética” com a Paz de Versalhes certamente não contribuiu para manter esse empenho. Em termos quantitativos, a Liga das Nações começou a trabalhar com 42 países membros, o que parece enorme quando comparado ao Congresso de Viena, um século antes, ou mesmo às conferências da Haia, mas que na verdade corresponde à expansão dos Estados nacionais com o final dos grandes império multiétnicos. Ela chegou a alcançar 63 membros na sua fase de maior expansão, nos anos 30, mas, diversos países dela se retiraram, como “pioneiramente” o Brasil (em 1926) e, mais tarde a Itália mussoliniana e a Alemanha hitlerista, depois de 1933, ou o Japão, invasor da Manchúria em 1931 e da própria China em 1937.

O elemento inédito, em termos histórico-institucionais, é a tendência crescente à negociação de instrumentos plurilaterais e mesmo multilaterais, no lugar dos tradicionais acordos bilaterais. Com efeito, até meados do século 20, pelo menos, os tratados bilaterais de amizade, comércio e navegação — contendo ou não a cláusula de nação-mais-favorecida — representavam o instrumento mais utilizado na vida econômica externa dos países: eles regulavam os diversos aspectos da cooperação econômica e técnica bilateral, inclusive a proteção aos nacionais e aos investimentos da outra parte. O sistema de Versalhes avançou na direção de uma regulação multilateralista das relações internacionais, mas além de seu *penchant* tipicamente político-militarista, ele deixava a desejar na seleção dos instrumentos e mecanismos mobilizados para fazer “reviver” o universo do padrão-ouro e o mundo do livre-cambismo, de resto mais proclamados do que reais. Algumas conferências foram convocadas, reuniões mantidas sob a égide da Sociedade das Nações, mas muito pouco se pôde fazer em termos de construção efetiva de uma ordem internacional duradoura no espaço histórico da “segunda Guerra de Trinta Anos” em que parece ter vivido a Europa, e com ela grande parte do mundo, entre 1914 e 1945. Keynes, aliás, em plena conferência de Paris, já tinha alertado, em seu célebre “panfleto”, sobre as *Conseqüências Econômicas da Paz* para as “loucuras econômicas” de Versalhes, como elementos potenciais de uma nova desestabilização política do continente.

No plano econômico multilateral, o cenário é caracterizado por poucas negociações e, de fato, nenhuma regulamentação substantiva, a não ser por algumas

conferências internacionais de cooperação, no âmbito da Liga das Nações ou do Escritório de Bruxelas (dedicado à facilitação aduaneira e ao intercâmbio de estatísticas e de pautas de comércio exterior). Os debates sobre questões comerciais ou monetárias redundam em rotundos fracassos *et pour cause*: segundo um historiador, a Liga das Nações “não era suficientemente universal para conseguir uma conciliação geral, nem suficientemente coesiva para conseguir uma ação decisiva como um concerto de potências” (THOMSON, 1967: 93).

O entre-guerras, a não ser por algumas iniciativas da Liga das Nações em questões de simplificação aduaneira e de mútua aceitação de cheques e notas cambiais, não assiste a nenhum desenvolvimento notável do sistema comercial multilateral, sendo antes um período de bilateralismo estrito, quando não de “guerra comercial”. Uma primeira conferência econômica da Liga, em 1927, tentou converter esforços bilaterais e unilaterais de liberalização comercial em um tratado de redução multilateral de tarifas, sob o princípio da NMF, mas o tratado recebeu muito poucas ratificações para entrar em vigor, inclusive porque os EUA não reduziram substancialmente suas tarifas. A Alemanha, apesar de proibida pelo *diktat* de Versalhes, retomou inclusive sua liderança aérea, estabelecendo as primeiras ligações internacionais fora de acordos. No plano hemisférico, ocorrem algumas reuniões dedicadas ao tratamento comercial uniforme, a questões arbitrais e outras matérias técnicas.

A crise de 1929 e a depressão que se seguiu determinaram um reforço ainda maior das tendências protecionistas e de esquemas estritamente bilateralistas, inclusive do ponto de vista dos pagamentos, com a introdução de acordos de compensação. De fato, ela precipitou a desordem mundial pela próxima década e meia. De uma forma geral, esse período foi incapaz de restabelecer as condições de uma ordem internacional aceita por todos os parceiros, sobretudo em virtude de atitudes defensivas por parte da Entente e o prosseguimento de políticas coloniais.

Ainda assim, várias organizações internacionais emergem nesse período, como se pode constatar pela lista transcrita abaixo, estabelecida mais uma vez de maneira competente por Murphy (1994: 154-157).

1. Promovendo a Indústria

1.1. Infra-estrutura:

1919: Comissão de Navegação Aérea

1920: Instituto Internacional de Refrigeração

1925: Comitê Consultivo para o Telégrafo e o Telefone

1926: Comitê de Peritos em Questões Aéreas

1927: Comitê Consultivo para o Rádio

1.2. Padrões Industriais e Propriedade Intelectual:

1926: Federação das Sociedades de Padronização
1934: Comissão Internacional para as Indústrias Alimentares

1.3. Comércio:

1919: Instituto Internacional de Comércio
1931: Escritório Internacional de Feiras (Exposições)

1.4. Administração:

1925: Instituto Internacional de Administração

2. Administrando Conflitos Sociais Potenciais

2.1. Trabalho:

1919: Organização Internacional do Trabalho

2.2. Agricultura:

1924: Escritório Internacional de Epizootias
1924: Escritório Internacional da Uva e do Vinho
1939: Comitê Assessor Internacional do Algodão

3. Reforçando os Estados e o Sistema de Estados

3.1. Ordem Pública:

1923: Interpol
1926: Academia Diplomática Internacional

3.2. Finanças Públicas:

1930: Banco de Compensações Internacionais

3.3. Administrando conflitos interestatais:

1920: Liga das Nações
1920: Corte Permanente de Justiça Internacional

3.4. Refugiados:

1939: Comitê Intergovernamental de Refugiados

4. Reforçando a Sociedade

4.1. Direitos Humanos:

1926: Instituto Internacional para o Direito Privado

4.2. Salvamento e Bem-estar:

1927: União Internacional de Socorro
1931: Organização da Defesa Civil Internacional

4.3. Saúde:

1919: Comissão Internacional para Medicina Militar

4.4. Educação e Pesquisa:

1921: Organização Hidrográfica Internacional

1925: Escritório Internacional de Educação

1925: Instituto Internacional de Cooperação Intelectual

8. A ordem de Bretton Woods: o sistema econômico onusiano do pós-guerra

Argumentando sempre em termos de “democratização” do sistema internacional, pode-se constatar que as Nações Unidas, finalmente, encetaram sua missão universal de paz e desenvolvimento com pouco mais de 50 países membros, alcançando quase 200 desde então. Esse movimento de ampliação da “base censitária” do sistema internacional tem sua equivalência no plano dos processos de democratização social e política das principais sociedades ocidentais, com uma lenta mas segura incorporação das massas operárias aos benefícios da democracia política e do Estado de bem estar; nessa evolução secular, o Brasil originalmente monárquico também abandonou o sistema de voto censitário e as formas mais gritantes de exclusão social em favor de formas restritas de inclusividade social no período republicano, movimento acelerado no Estado varguista e completado na fase recente.

Na nova fase do pós-segunda guerra, o ordem internacional deixa de ser formulada, segundo Murphy, pelos “fundamentalistas” da Liga das Nações e passa a ser administrada pelos “keynesianos” das Nações Unidas, começando por Bretton Woods. “Cooperação em finanças públicas, apoio aos refugiados e ajuda aos países menos desenvolvidos são três áreas de atividade para as Nações Unidas que não têm precedentes nas Uniões Internacionais Públicas” do período anterior (1994: 166). Mas, ele também estabelece claramente os limites sob os quais deve passar a atuar a ONU: a Guerra Fria, iniciada praticamente com a inauguração dessa entidade, “terminou com qualquer esperança de que uma organização mundial pudesse estar no centro do sistema do pós-guerra de administração de conflitos entre os grandes poderes” (Idem, 177). O sistema das Nações Unidas “requeria o tipo de consenso entre grandes poderes que tinha existido sob o sistema das conferências européias do século 19” e isso estava claro, pela atitude de Stalin, que não iria mais ocorrer. A Revolução maoísta — e o conseqüente isolamento da China das Nações Unidas, durante várias décadas —, assim como o conflito Norte-Sul também dificultou a emergência de algum tipo de “governo mundial”. Mas, o sistema das Nações Unidas era muito mais realista do que o da Liga, embora a partir dos anos 60 — a partir das independências de ex-colônias européias — a maioria automática do Terceiro Mundo na Assembléia Geral tenha servido para retraindo algo do antigo multilateralismo dos EUA: muitas novas agências foram criadas desde então, precipitando talvez a crise de todo o sistema.

De fato, a partir da segunda metade do século 20, e com maior vigor a partir dos anos 1960, os acordos multilaterais começaram a suplantam os instrumentos bilaterais enquanto mecanismos reguladores da vida econômica das nações. Inaugurados timidamente no último terço do século 19, durante a fase do capitalismo triunfante, mas interrompidos logo depois pelos desastres políticos, econômicos e sociais das duas guerras mundiais e mais particularmente pelos fenômenos da depressão e do protecionismo dos anos 30, os instrumentos multilaterais passam a estar no centro da reconstrução da ordem econômica internacional, que começou a ser elaborada, sob a égide da ONU, em bases essencialmente contratuais e institucionalistas.¹¹

Os Estados, sob a discreta pressão da potência hegemônica nessa época, aceitam transferir uma parte de suas soberanias respectivas — ou melhor, de suas competências reguladoras — em favor de uma administração concertada de alguns setores da vida econômica, sobretudo no campo do comércio, das finanças e dos meios de pagamentos e adicionalmente no da regulação de alguns aspectos da vida produtiva (como o das relações de trabalho, por exemplo). A conferência de Bretton Woods (julho-agosto de 1944) é o marco inicial desse processo “fundador” multilateral (com a criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), que se desdobra igualmente em Chicago (dezembro de 1944: Organização da Aviação Civil Internacional) e no Quebec (1945: Organização para a Alimentação e Agricultura), bem como nas várias conferências do pós-guerra em capitais européias e em cidades norte-americanas (1946-47), preparatórias à conferência sobre comércio e emprego de Havana (1947-48), que deveria completar o tripé institucional concebido em Bretton Woods, acrescentando uma organização dedicada exclusivamente ao comércio (mas num sentido amplo) às entidades já criadas para os aspectos monetário (FMI) e financeiro (BIRD).

A emergência de novos instrumentos e instituições multilaterais de caráter econômico se deu durante as três décadas seguintes — reforma do GATT, surgimento da UNCTAD, criação da ONUDI e de diversos outros foros para inserir os países menos avançados na economia mundial —, culminando com a própria tentativa de estabelecimento, pelos países em desenvolvimento, de uma “nova ordem econômica internacional” (SOUTO MAIOR, 1996). As grandes mudanças nos cenários político e econômico mundiais, nos anos 1980, com a fragmentação política do chamado Terceiro Mundo, a emergência da Ásia e a derrocada econômica do mundo socialista, acarretaram situações inéditas do ponto de vista das relações internacionais, sobretudo em sua vertente econômica. À “diplomacia comercial” do tratamento especial e mais

¹¹ Em face da meia dúzia de entidades “multinacionais” do século passado, estima-se em cerca de 350 as organizações existentes atualmente, sendo pelo menos uma centena de base universal; cf. Jean-Paul Jacqué, *Les organisations internationales contemporaines*. Paris, Pedone, 1988, citado por SEITENFUS (1997: 21).

favorável para os países em desenvolvimento, isto é, o estabelecimento de regimes concessionais sem reciprocidade — propugnado com bastante ênfase pelo Brasil durante os 1960-1980, marcados pela idéia desenvolvimentista — veio somar-se, nos anos 1990, a “diplomacia dos investimentos”, praticada por países asiáticos dotados de grande atratividade para os capitais produtivos, e a “diplomacia do ajuste estrutural”, em que se empenharam nos anos 1980 os latino-americanos e africanos e se empenham ainda hoje africanos e ex-socialistas. Os recursos limitados colocados à disposição das instituições de financiamento sistêmico de desajustes estruturais contrastam com a enormidade dos fluxos de capitais voláteis suscitada pela integração dos mercados financeiros e o aparecimento de instrumentos derivados de liquidez.

De modo geral, as instituições de Bretton Woods, a OCDE e a Organização Mundial do Comércio ganham relevância em relação à UNCTAD, que pretendeu ser, nos anos 1970, o principal foro negociador de uma “nova ordem econômica internacional” (ALMEIDA, 1994a e 1998). A OMC, por exemplo, passou a ser encarregada de administrar, desde 1995, os resultados da mais complexa rodada de negociações comerciais multilaterais — envolvendo agricultura, serviços, investimentos e propriedade intelectual, por exemplo — já conhecida na história econômica contemporânea. O FMI e o BIRD se vêm confrontados, cada um à sua maneira, a gigantescos fluxos de capitais voláteis ou a necessidades insaciáveis de capitais para investimentos, num contexto de instabilidade crescente dos mercados financeiros. A OCDE se lança em iniciativas — como a negociação de um Acordo Multilateral sobre Investimentos — que passam a evidenciar um novo papel negociador, ademais de suas tradicionais funções enquanto foro de coordenação de políticas macroeconômicas.

9. As organizações econômicas do multilateralismo contemporâneo

Como situar, nesse contexto, o papel da diplomacia multilateral? Ele se torna certamente mais complexo, permanente e constante, e não apenas restrito aos temas habituais ou exercido apenas por ocasião de grandes conferências, como no passado. Esse tipo de diplomacia passa a tocar em terrenos não apenas comerciais, ou pelo menos não classicamente econômicos: meio ambiente, recursos naturais, tecnologias da informação e de comunicações, normas laborais, questões sociais de um modo geral.¹² Os instrumentos jurídicos resultantes dos diferentes foros negociadores acumulam-se com velocidade espantosa: à multiplicidade particularista e pouco

¹² O tratamento político dado ao problema fundamentalmente econômico da chamada “cláusula social” no comércio internacional contemporâneo pode ter como antecedente histórico a questão do tráfico escravo no século 19; tratei desse tipo de analogia, não de todo anacrônica, no artigo relacionado em 1994b.

homogênea dos antigos acordos bilaterais de tipo político sucede a enormidade quantitativa de atos multilaterais, buscando aplicar um conjunto uniforme de regras institucionais — acesso a mercados, não-discriminação, solução de controvérsias — a matérias complexas e tematicamente diversas. Em outros termos, o adequado tratamento do escopo jurídico e do quadro institucional das relações internacionais contemporâneas tornou-se essencial para a plena compreensão dos modos possíveis de inserção externa de um país como o Brasil.

O mundo hoje é, reconhecidamente, mais global do que nunca. Seja por efeito do “fim da História”, seja como resultado da unificação dos mercados capitalistas, o “Mundo Livre”, como argumenta Murphy, unificou a ordem inter-imperial do começo do século 20 e o sistema norte-americano expandiu-se para incluir o Japão. Não está muito claro qual o papel relativo das organizações internacionais e o do poder hegemônico, mas eles podem ser considerados como complementares. Segundo esse historiador, “se a dissuasão nuclear pode ter servido para ‘conter’ o comunismo, as organizações mundiais facilitaram importantes formas de cooperação entre países divididos pela ideologia. Elas permitiram que as superpotências trabalhassem juntas para minimizar a proliferação nuclear e conter alguns dos violentos conflitos nos quais elas estavam sustentando lados opostos. O sistema da ONU também ajudou os adversários globais a usar recursos comuns globais — os oceanos, o rádio-espectro e o espaço exterior — sem chegar às vias de fato. Finalmente, as organizações intergovernamentais globais facilitaram o comércio e a cooperação social entre sistemas, tarefas largamente empreendidas pelas atualmente desprezadas UNCTAD e UNESCO” (1994: 241-242).

Sem que seja mais necessário dividir o mundo entre sistemas opostos, recorreremos, uma vez mais, ao trabalho de Murphy para uma última relação das organizações relevantes do multilateralismo contemporâneo (Idem, 154-157):

1. Promovendo a Indústria

1.1. Infra-estrutura:

1944: OIAC/ICAO (Organização Internacional da Aviação Civil)

1947: Junta Internacional de Registro de Frequências

1948: Organização Internacional Consultiva Marítima

1957: Conselho Consultivo de Estudos Postais (UPU)

1964: Intelsat (Organização Internacional das Telecomunicações por Satélite)

1.2. Padrões Industriais e Propriedade Intelectual:

1944: Comissão das Nações Unidas para a Padronização

1946: ISSO (Organização Internacional de Padronização/International Standardization Organization)

- 1952: Comitê Internacional do Direito Autoral
- 1955: Organização Internacional de Metrologia Legal
- 1961: União para a Proteção das Variedades Vegetais (UPOV)
- 1962: FAO/OMS Comissão do Codex Alimentarium
- 1967: OMPI (Organização Mundial da Propriedade Intelectual)

1.3. Comércio:

- 1948: GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio)
- 1950: Conselho de Cooperação Aduaneira
- 1964: Centro Internacional de Comércio

2. Administrando Conflitos Sociais Potenciais

2.1. Trabalho:

- 1959: Centro de Saúde e Segurança no Trabalho
- 1960: Instituto Internacional de Estudos Sociais (OIT)
- 1963: Centro de Treinamento Vocacional

2.2. Agricultura:

- 1944: Grupo Internacional de Estudos sobre a Borracha
- 1945: FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura)
- 1947: Grupo Internacional de Estudos sobre a Lã
- 1946: Comissão Internacional da Baleia
- 1948: Comissão Internacional do Arroz
- 1948: Comissão Sericícola Internacional
- 1949: Conselho Internacional do Trigo
- 1950: Conselho Internacional do óleo de oliva
- 1951: Conselho de Apelação de Origem de Queijos
- 1958: Organização Internacional do Açúcar
- 1962: Organização Internacional do Café

2.3. Outros velhos setores:

- 1956: Conselho Internacional do Estanho
- 1959: Grupo de Estudo Internacional do Chumbo e do Zinco

2.4. Países menos Avançados:

- 1945: Banco Mundial
- 1946: UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
- 1955: Instituto de Desenvolvimento Econômico
- 1956: Corporação Financeira Internacional
- 1957: Fundo Especial da ONU para o Desenvolvimento
- 1958: Centro para a Preservação da Propriedade Cultural
- 1960: Associação Internacional de Desenvolvimento

1962: Secretariado Internacional para o Serviço Voluntário
1963: Programa Alimentar Mundial
1964: UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)
1965: PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)
1966: Centro Internacional para Solução de Controvérsias sobre Investimentos
1966: Fundo das Nações Unidas para o “Capital” Desenvolvimento
1967: ONUDI (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial)
1968: Centro da OMS para o Suprimento de Água das Comunidades
1969: Fundos das Nações Unidas para Atividades de População
1970: Banco Internacional de Investimentos

3. Reforçando os Estados e o Sistema de Estados

3.1. Ordem Pública:

1963: Instituto das Nações Unidas para o Treinamento e a Pesquisa
1968: Conselho para o Processamento de Dados nos Governos
1968: Instituto das Nações Unidas para Pesquisa em Defesa Social

3.2. Finanças Públicas:

1945: FMI (Fundo Monetário Internacional)

3.3. Administrando conflitos interestatais:

1945: Organização das Nações Unidas
1945: Corte Internacional de Justiça
1956: AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica)
1970: Sistema Internacional de Informação Nuclear

3.4. Refugiados:

1943: Administração das Nações Unidas de Socorro e Reabilitação
1946: Organização Internacional de Refugiados
1950: Agência das Nações Unidas de Socorro e Obras (Palestina)
1951: ACNUR (Alto Comissariado da ONU para os Refugiados)
1951: Comitê Intergovernamental para as Migrações Europeias

4. Reforçando a Sociedade

4.1. Direitos Humanos:

1945: Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas
1947: Centro das Nações Unidas contra o Apartheid

4.2. Salvamento e Bem-estar:

1950: Centro Internacional da Criança
1963: Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social

4.3. Saúde:

1946: OMS (Organização Mundial da Saúde)

1955: Grupo Assessor das Nações Unidas sobre Proteínas e Calorias

1961: Junta Internacional de Controle de Narcóticos

1965: Agência Internacional de Pesquisa sobre o Câncer

4.4. Educação e Pesquisa:

1945: UNESCO (Organização das Nações Unidas para Educação Ciência e Cultura)

1946: Organização Meteorológica Mundial

1951: Instituto da UNESCO para a Educação

1960: Comissão Oceanográfica Internacional

1963: Instituto Internacional para o Planejamento Educacional

1970: Centro Internacional de Física Teórica

10. Construindo a paz universal: uma globalização à la Kant?

O longo itinerário histórico-analítico sobre a construção da ordem internacional contemporânea empreendido até aqui permitiu constatar que, a despeito dos percalços eventuais, a “comunidade internacional” se ampliou e se democratizou bastante em relação aos padrões conhecidos no século 19. As autorizações oficiais para “guerra de corso”, com efeito, foram banidas desde 1856 e as “presas” e “butins” não se encontram mais na moda. Muito embora bloqueios e “diplomacia da canhoneira” possam estar ainda eventualmente em uso, deve-se reconhecer que a *força do direito* tende a ampliar sua margem de atuação em relação a *o direito da força*. Trata-se de um desenvolvimento significativo em relação ao realismo cru do século 19, quando navios de guerra das nações “civilizadas” se achavam no direito de violar impunemente, em nome de um conceito auto-assumido de “justiça”, as águas territoriais e, como ocorreu em algumas ocasiões, até mesmo os portos brasileiros.

Por outro lado, a despeito de uma configuração basicamente liberal apresentada pela “ordem econômica internacional” do século 19 e, inversamente, de tendências fortemente estatizantes, intervencionistas e protecionistas observadas no decorrer do século 20, assim como de tentativas frustradas de construção de uma “nova ordem econômica internacional” no período recente, deve-se enfatizar a crescente interdependência do mundo econômico contemporâneo. A revolução industrial, agora em sua terceira geração, chegou à periferia, alterou radicalmente fluxos de intercâmbio de bens, serviços e capitais e continua produzindo grandes modificações nos padrões de distribuição da riqueza e da tecnologia proprietária em nível mundial. Certamente que, em termos de poder e dinheiro, a “oligarquia econômica mundial” não é muito diferente

hoje do que ela era em meados ou finais do século 19, mas novos atores entram em cena — as chamadas “economias emergentes”, as empresas multinacionais e os atores não-governamentais — e os termos do intercâmbio global não reproduzem mais necessariamente, pelo menos para alguns desses atores, o tradicional padrão norte-sul de trocas entre bens primários e produtos manufaturados.

Mais importante, ainda, uma fração crescente do poder regulatório internacional deixou a esfera puramente bilateral das relações entre Estados soberanos para concentrar-se cada vez mais no seio de organizações intergovernamentais, dotadas de *staff* técnico capacitado para lidar com os complexos problemas da agenda econômica internacional. É evidente que o poder *real* de propor, negociar e implementar medidas efetivas de acesso a mercados ou normas disciplinadoras das relações econômicas internacionais permanece e permanecerá com os Estados individuais, mormente com os mais poderosos dentre eles. Mas, não resta dúvida que a emergência do multilateralismo econômico representa um enorme avanço sobre a era dos “tratados desiguais” do século 19.

Entre o cosmopolitismo esclarecido dos pioneiros do século 19, ao organizar as primeiras reuniões fundacionais das “uniões” e “escritórios de cooperação”, e as grandes conferências globais onusianas do final de século 20 e início do 21, o mundo certamente evoluiu para melhor, no sentido em que se logrou diminuir enormemente o potencial de conflito embutido nas divergências de interesses por motivos econômicos. Muito embora as organizações originais de cooperação industrial não tenham conseguido evitar dois desastrosos conflitos mundiais no século 20, o surgimento da ONU, em 1945, e a multiplicação de suas agências especializadas desde então, fez com que o cenário político internacional certamente se aproximasse um pouco mais dos projetos de “paz perpétua” advogados pelo primeiro internacionalista liberal conseqüente: Kant.

O consenso tornou-se um princípio quase que imutável de negociação de interesses econômicos divergentes e *aglobal governance* buscada desde os tempos do filósofo de Königsberg vem sendo pacientemente construída, ainda que de forma parcial e parcelada, pela miríade de instituições multilaterais hoje existentes. A emergência do liberal-internacionalismo no final do século 20 talvez não signifique a confirmação da paz universal, tal como pretendia Kant no final do século 19, mas sem dúvida a guerra tornou-se bem mais difícil no início do século 21. Uma única guerra parece doravante justificada: a guerra pelo desenvolvimento econômico e social de quase dois terços de países membros do sistema internacional contemporâneo. Em todo caso, mais do que nunca o mundo parece entrar numa era de crescente cooperação econômica internacional, mesmo entre antigos rivais geopolíticos, o que permitirá augurar, pelo menos, o fim dos grandes conflitos entre impérios concorrentes. Guerras de conquista e

expedições predatórias parecem ter sido eliminadas em sua grande parte, subsistindo tão somente conflitos regionais e guerras civis com algum impacto externo.

Depois dos conflitos terríveis no decorrer do século 20, que também tiveram suas causas econômicas – como revelado precocemente, por exemplo, por um observador arguto da conferência de paz de Versalhes, como John Maynard Keynes, e como suspeitado por outro britânico clarividente, como Edward Carr¹³ – e que escreveram algumas das páginas mais sombrias da história da humanidade, depois de tentativas de construção de uma ordem econômica alternativa – representadas pelas diversas experiências de socialismo estatista, mais que em declínio irresistível, na fase agônica final –, o mundo parece estar novamente aberto ao aprofundamento de um processo ampliado de globalização capitalista (ALMEIDA, 1999b). Os economistas e historiadores ainda debatem se os movimentos tendenciais no tocante às distâncias relativas no desempenho científico e tecnológico entre os países e no que se refere à distribuição de renda dentro dos e entre os países caminham ambos no sentido de uma maior convergência ou no da divergência pura e simples, mas o certo é que não se pode mais conceber, no início do século 21, processos de desenvolvimento isolados ou autárquicos das unidades estatais soberanas: todas estão inseridas, mesmo se de modo não voluntário, na interdependência global.

Talvez essas entidades soberanas, mesmo se economicamente interdependentes, não respondam aos critérios colocados pelo filósofo de Königsberg para a configuração de um sistema de “paz perpétua”, quais sejam o caráter de repúblicas – ou seja, Estados constitucionais –, dotados de um regime legítimo e representativo, o que indica que a próxima etapa da construção do direito internacional passe pelo requisito democrático, o que parece chocar-se com o princípio vestfaliano da soberania das nações. Mas também é certo que a crescente interdependência econômica da atualidade contribuirá de maneira significativa para a erosão da soberania absoluta dos países.

11. Perfil institucional do multilateralismo econômico brasileiro, 1944-2004

Um resumo historicamente linear, tal como apresentado a seguir, dos mais importantes atos econômicos multilaterais de que participou o Brasil, desde a conferência de Bretton Woods aos dias de hoje, representaria o próprio ambiente de trabalho da diplomacia econômica brasileira contemporânea. Desde esse instante fundador da ordem internacional atual até a criação da OMC (1995) e nas negociações

¹³ Refiro-me, obviamente, aos livros respectivos de Keynes *As Conseqüências Econômicas da Paz*, publicado originalmente em 1919, e de Carr *Dez Anos de Crises* cuja primeira edição foi publicada às vésperas da Segunda Guerra Mundial; ambos possuem edições brasileiras.

em curso nos planos regional (Mercosul e países sul-americanos), hemisférico (tentativa de criação de uma área de livre comércio das Américas), multilaterais (rodada de Doha da OMC) e inter-regionais (Mercosul e União Européia), ademais de outros arranjos pluri ou minilaterais (Brasil ou Mercosul com outros blocos e países emergentes, como SADC, Índia, China, G-20 etc.), a diplomacia econômica brasileira esteve presente nas mais importantes conferências e reuniões das quais resultaram organizações e instituições multilaterais de caráter econômico. Os instrumentos selecionados incluídos na relação abaixo, muitos deles de caráter essencialmente político, mas contendo dispositivos suscetíveis de causar impacto nas relações econômicas internacionais ou podendo afetar em maior ou menor grau a vida econômica nacional, testemunham a densificação normativa e a extensão temática coberta pela diplomacia econômica do Brasil, bem como a crescente complexidade de suas relações econômicas internacionais.

- 1944: Ata Final da Conferência Financeira e Monetária de Bretton Woods
- 1944: Convenção relativa à Aviação Civil Internacional – OACI
- 1945: Ata de Chapultepec: solidariedade interamericana, liberalização econômica
- 1945: Carta das Nações Unidas, capítulo econômico
- 1945: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura – FAO
- 1945: Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO
- 1945: Acordo sobre a criação do Fundo Monetário Internacional – FMI
- 1945: Acordo do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD
- 1946: Convenção Internacional da Baleia (1951; denúncia: 1965; nova adesão: 1974)
- 1946: Organização Mundial da Saúde – OMS
- 1946: Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas
- 1946: Convenção Interamericana sobre Direito do Autor
- 1947: Organização Meteorológica Mundial – OMM (1950)
- 1947: Organização Sanitária Pan-Americana (em 1958 passa a se chamar OPAS)
- 1947: Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio – GATT
- 1948: Carta de Havana criando a Organização Internacional do Comércio – não ratificada
- 1948: Convenção do Instituto Internacional da Hiléia Amazônica (não vigiu)
- 1948: Constituição da Comissão Internacional do Arroz (1964)
- 1948: Carta da Organização dos Estados Americanos, capítulo econômico
- 1949: Convenção sobre Comércio de Trigo
- 1950: Convenção sobre o Conselho de Cooperação Aduaneira – CCD/OMA (1981)
- 1951: Convenção Internacional para a Proteção dos Vegetais – FAO (1961)
- 1951: Conferência de Direito Internacional Privado – CODIP (1972; denúncia: 1977)
- 1952: Convenção Universal sobre o Direito Autoral – UNESCO (1960)
- 1952: Acordo Interamericano de Radiocomunicações (1957)
- 1953: Comitê Intergovernamental para Migrações Européias (1957; retirada: 1979)
- 1953: Convenção sobre Abolição da Escravidão e o Tráfico de Escravos (1966)
- 1953: Acordo Internacional do Açúcar – ISO/OIA (1958)
- 1954: Organização Internacional do Açúcar
- 1955: Organização Internacional de Metrologia Legal (1984)
- 1955: Corporação Financeira Internacional – CFI/BIRD
- 1955: Comissão Sericícola Internacional (1979)

1956: Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA
1958: Acordo Internacional do Café
1958: Convenção sobre o Alto Mar – ONU (1968)
1958: Convenção sobre Conservação dos recursos Vivos do Alto Mar – ONU (1968)
1958: Convenção sobre a Plataforma Continental – ONU (1968)
1959: Tratado da Antártida – ONU (1975)
1959: Convenção Internacional das Telecomunicações – UIT (1964)
1959: Convenção de Nova York: reconhecimento de laudos arbitrais (2002)
1959: Acordo criando o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID
1960: Associação Internacional de Desenvolvimento – AID/BIRD
1960: Tratado de Montevideu criando a ALALC (substituída pela ALADI em 1980)
1961: Convenção de Proteção dos Artistas Intérpretes ou Executantes
1961: Clube de Paris (participação a partir de 1983 como credor)
1961: Convenção Internacional para a Proteção das Obtenções Vegetais – UPOV (1999)
1962: Carta de Aliança dos Países Produtores de Cacau
1962: Convenção criando a Organização Internacional do Café – OIC/ICO
1962: Resolução sobre a Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais – ONU
1963: Convenção sobre Responsabilidade Civil por Danos Nucleares – AIEA (1993)
1963: Programa FAO/OMS de Normas Alimentares – Codex Alimentarium (1968)
1963: Banco Africano de Desenvolvimento – BAD
1964: Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento – UNCTAD
1964: Comitê de Produtos de Base – UNCTAD
1964: Constituição da União Postal Universal – UPU
1964: Organização Internacional das Telecomunicações por Satélite – Intelsat
1965: Convenção para a facilitação do tráfico marítimo internacional (1977)
1965: Convênio de Créditos e Pagamentos Recíprocos da ALALC/ALADI
1965: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD
1966: Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1992)
1966: Comissão da ONU sobre Direito Comercial Internacional – UNCITRAL
1966: Convenção Internacional para a Conservação do Atum do Atlântico (1969)
1967: Organização Mundial da Propriedade Intelectual – OMPI
1967: Centro de Comércio Internacional UNCTAD/GATT
1968: Tratado de Não-Proliferação Nuclear (assinatura em 1997; adesão em 1998)
1968: Convenção constitutiva da Corporación Andina de Fomento – CAF (1996)
1969: Tratado da Bacia do Prata, cooperação regional
1969: Convenção sobre poluição por hidrocarbonantes em alto mar – OMI (1977)
1970: Tratado de Cooperação sobre Patentes - OMPI
1970: Sistema Geral de Preferências – UNCTAD
1970: Organização Mundial do Turismo
1970: Convenção sobre importação, exportação e transferência de bens culturais
1971: Convenção para a Proteção dos Produtores de Fonogramas
1971: Acordo da Comunidade da Pimenta do Reino (1981)
1971: Convenção sobre zonas úmidas habitat de aves aquáticas – UNESCO (1993)
1971: Grupo dos Vinte e Quatro – G-24 (atuação no âmbito do FMI-BIRD)
1972: Convenção sobre a conservação das focas antárticas (1991)
1972: Convenção sobre armas bacteriológicas (biológicas) e toxinas (1975)
1972: Convenção sobre armas convencionais excessivamente danosas (1995)
1972: Acordo Internacional sobre o Cacau
1972: Convenção sobre danos causados pelos objetos espaciais
1972: Acordo constitutivo do Fundo Africano de Desenvolvimento – FAD

1972: Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente
 1972: Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente – UNEP
 1972: Convenção sobre Proteção do Patrimônio Mundial – UNESCO (1977)
 1972: Convenção sobre poluição marinha por alijamento de resíduos – OMI (1982)
 1973: Convenção sobre poluição pelos navios – MARPOL/OMI (1988)
 1973: Convenção sobre fauna e flora ameaçados de extinção – CITES (1975)
 1973: Convênio da Organização Latino-Americana de Energia – OLADE
 1973: Arranjo relativo ao comércio de têxteis – Acordo Multifibras/GATT
 1974: Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA
 1974 Declaração sobre a Nova Ordem Econômica Internacional – ONU
 1974: Carta dos Direitos e Deveres Econômicos dos Estados – ONU
 1974: Grupo de Países Latino-Americanos e do Caribe Exportadores de Açúcar
 1975: Convênio criando o Sistema Econômico Latino-Americano – SELA
 1975: Convenção Interamericana sobre Arbitragem Comercial Internacional (1995)
 1975: Diretivas do Clube de Londres sobre equipamentos nucleares (1996)
 1976: Organização Internacional de Telecomunicações Marítimas – OMI/Inmarsat
 1976: Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola – FIDA/FAO
 1976: Programa integrado para os produtos de base da UNCTAD
 1977: Convênio sobre o Escritório Internacional de Madeiras Tropicais
 1978: Tratado de Cooperação Amazônica, cooperação regional
 1979: Código de Normalização – GATT
 1979: Código de Subvenções e Direitos Compensatórios – GATT
 1979: Código de Valoração Aduaneira – GATT
 1979: Código *Antidumping* – GATT
 1979: Arranjo relativo à carne bovina – GATT
 1979: Declaração sobre Tratamento diferenciado e mais favorável – GATT
 1979: Medidas comerciais sobre Balança de Pagamentos – GATT
 1979: Medidas de Salvaguarda para fins de Desenvolvimento – GATT
 1979: Acordo sobre notificações, consultas, solução de controvérsias – GATT
 1979: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA
 1979: Acordo sobre Itaipu e Corpus, entre Argentina, Brasil e Paraguai
 1979: Convenção Interamericana sobre sentenças e laudos arbitrais (1995)
 1979: Acordo Internacional sobre a Borracha Natural
 1979: Organização para o Desenvolvimento Industrial – ONUDI
 1980: Fundo Comum para os produtos de base – UNCTAD (1989)
 1980: Convenção sobre os recursos vivos marinhos da Antártica – ONU (1986)
 1980 : Tratado de Montevideu criando a ALADI
 1982: Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – ONU (1988)
 1983: Convenção sobre o Sistema Harmonizado de mercadorias – CCA (1988)
 1983: Associação dos Países Produtores de Estanho (ATPC) – (1998)
 1983: Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana – RITLA (1990)
 1983: Acordo Internacional de Madeiras Tropicais, OIMT/FAO/UNCTAD (1985)
 1985: Agência Multilateral de Garantia de Investimentos – MIGA (1992)
 1985: Convenção para a proteção da camada de ozônio – UNEP (1989)
 1986: Declaração ministerial sobre a Rodada Uruguaí – GATT
 1986: Grupo de Cairns – GATT/OMC (originalmente 14 países; ampliado)
 1986: Cooperação Aduaneira entre países de língua portuguesa (1995)
 1987: Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis – MTCR (1995)
 1987: Protocolo sobre substâncias que destroem a camada de ozônio (1990)
 1988: Sistema Global de Preferências Comerciais - Países em Desenvolvimento

1989: Convenção sobre movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos (1993)
1989: Tratado sobre o registro internacional de obras audiovisuais
1989: Grupo dos 15 – G-15 (coordenação político-econômica entre países emergentes)
1990: Declaração da ONU sobre cooperação econômica internacional
1991: Tratado de Assunção – Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (Mercosul)
1991: Protocolo de Brasília sobre Solução de Controvérsias no Mercosul (1993)
1991: Protocolo ao Tratado da Antártida sobre Proteção Ambiental (1995)
1992: Acordo de transporte fluvial da Hidrovia Paraguai-Paraná (1995)
1992: Instituto Interamericano para pesquisa em mudanças globais (1994)
1992: Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (1998)
1992: Convenção sobre Diversidade Biológica (1998)
1992: Agenda 21 e Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
1992: Fundo Multilateral de Investimentos – BID
1993: Convenção sobre Armas Químicas e sua Destruição (1995)
1993: Associação dos Países Produtores de Café – APPC (1995)
1994: Protocolo sobre jurisdição em matéria contratual no Mercosul (1996)
1994: Protocolo de promoção e proteção recíproca de investimentos no Mercosul
1994: Centro de Desenvolvimento da OCDE
1994: Ata Final da Rodada Uruguai criando a OMC: GATS, TRIMs, TRIPs, etc.
1994: Acordo Internacional sobre Madeiras Tropicais (1998)
1994: Protocolo sobre investimentos de Estados não-membros do Mercosul
1994: Convênio Internacional do Café (1998)
1994: Centro Sul – South Center (ainda não ratificado)
1994: Protocolo adicional ao Tratado de Assunção – Protocolo de Ouro Preto
1994: Protocolo relativo ao Código Aduaneiro do Mercosul
1994: Tarifa Externa Comum do Mercosul
1994: Norma de Aplicação sobre Valoração Aduaneira no Mercosul
1994: Acordo sobre Transporte Multimodal no Mercosul
1994: Princípios de “Supervisão Bancária Global Consolidada” no Mercosul
1994: Declaração de Miami sobre Área de Livre-Comércio das Américas
1995: Acordo de Cooperação Inter-regional Mercosul-União Européia
1996: Adesão ao Comitê do Aço da OCDE
1996: Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares – CTBT (1998)
1996: Instituto Internacional de Vacinas (1999)
1996: Convenção sobre proibição de armas excessivamente lesivas (2000)
1996: Acordo de Complementação Econômica (livre-comércio) Mercosul-Chile
1996: Protocolo de Defesa da Concorrência no Mercosul (2000)
1997: Adesão ao Comitê de Comércio da OCDE
1997: Acordo de Complementação Econômica (livre-comércio) Mercosul-Bolívia
1997: Adesão ao Comitê de Investimentos e Empresas Multinacionais da OCDE
1997: Convenção sobre o uso dos cursos de águas internacionais – ONU
1997: Convenção sobre corrupção nas transações internacionais – OCDE
1998: Adesão ao Comitê de Agricultura da OCDE
1998: Adesão ao Comitê de Política de Concorrência da OCDE
1998: Tribunal Penal Internacional – TPI (2002)
1998: Acordo-quadro Mercosul-Comunidade Andina para zona de livre-comércio
2000: Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança
2000: Tratado de Direito Patentário (OMPI)
2000: Acordo-quadro Mercosul-República da África do Sul
2001: Adesão ao Comitê de Administração Pública da OCDE

2001: Convênio Internacional do Café de 2001 – AICAFÉ 2001 (2002)
2002: Protocolo de Olivos sobre solução de controvérsias no Mercosul (2003)
2002: Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes
2003: Acordo-quadro entre o Mercosul e a Índia
2003: G-20 ou G-X: grupo de países em desenvolvimento no âmbito da rodada Doha
2003: Acordo de Complementação Econômica (livre-comércio) Mercosul-Peru
2004: Acordo de Complementação Econômica (livre-comércio) Mercosul-CAN
2004: Sistema Geral de Preferências Comerciais entre países em desenvolvimento

Este trabalho de apresentação, seleção e compilação de atos multilaterais no campo econômico ofereceu uma visão preliminar da estrutura normativa que enquadra a inserção econômica internacional do Brasil. Os instrumentos referidos permitem uma aproximação institucional à diversidade e mesmo complexidade dos temas que integram a agenda econômica internacional do País, mas esta última não se limita exclusivamente aos atos formais de caráter econômico assinados e ratificados pelo Brasil. A rigor, qualquer outro tipo de acordo multilateral regulando atividades humanas, mesmo quando não trata de matéria diretamente econômica – os de natureza cultural, por exemplo –, apresenta necessariamente impacto social e, portanto, custos econômicos, estes derivados, por exemplo, de sua implementação ou simples monitoramento.

Mencionem-se, a propósito, as grandes conferências das Nações Unidas sobre temas tipicamente ambientais ou sociais – como as relativas à Mulher, à População, aos Direitos Humanos, ao Desenvolvimento Social, aos Assentamentos Humanos ou a Cúpula da Alimentação e várias outras –, que produzem programas de trabalho relativamente ambiciosos quanto aos objetivos propostos, sem que para isso proponham necessariamente instrumentos vinculatórios do ponto de vista internacional. Muitas declarações sobre meio ambiente, por exemplo, constituem demonstrações conspícuas do avanço da normatividade e institucionalidade nos mais diversos campos da vida humana, sem assumir o formato estrito e tradicionalmente conhecido dos tratados ou convenções multilaterais.

Esses instrumentos constituem, em todo caso, a moldura indispensável a partir da qual deve ser pensada a inserção econômica internacional do Brasil. O processo de desenvolvimento deve ser, cada vez mais, pensado em escala global e nenhum país pode continuar a conceber suas políticas setoriais numa perspectiva puramente nacional. Parece evidente que as discussões e negociações sobre temas econômicos e sociais nos foros internacionais exercem influência sobre as políticas governamentais nacionais. Arranjos e compromissos estabelecidos nessas conferências internacionais podem influenciar projetos de ação no plano nacional, o que de certo modo confirma a marcha tendencial do mundo contemporâneo para a interdependência global.

As organizações internacionais, sobretudo as de caráter econômico como as listadas no presente trabalho, desempenham um papel crescente nas relações econômicas internacionais e, em consequência, na vida econômica do Brasil. Elas contribuem, cada uma à sua maneira, para o avanço das normas jurídicas internacionais, favorecendo o encaminhamento pacífico dos principais problemas das relações entre os Estados.

O mundo do futuro pertence tanto aos Estados nacionais – cujo pretendido “fim”, anunciado por alguns profetas, não parece próximo de realizar-se – quanto às organizações internacionais: como evoluirão as relações entre esses dois tipos de entidades é uma questão ainda em aberto, inclusive para o Brasil, que participa de um processo de integração que poderá, em última instância, influenciar de maneira decisiva sua maneira de se relacionar com a comunidade internacional

Referências bibliográficas:

- ALMEIDA, Paulo Roberto (1994a). “O Fim de Bretton-Woods?: a longa marcha da Organização Mundial do Comércio”, *Contexto Internacional*, vol. 16, nº 2, 249-282.
- (1994b). “A cláusula social no comércio internacional” *RBCE Comércio Exterior*, Rio de Janeiro, Funcex, nº 40, jul-ago-set, p. 52-60.
- (1997). “Estrutura institucional das relações econômicas internacionais do Brasil: acordos e organizações multilaterais, 1815 a 1997” *Contexto Internacional*, vol 19, nº 2, 307-401.
- (1998). “OCDE, UNCTAD e OMC: uma perspectiva comparada sobre a macroestrutura política das relações econômicas internacionais” in CASELLA, Paulo Borba e MERCADANTE, Araminta de Azevedo (orgs.) *Guerra Comercial ou integração mundial pelo comércio: a OMC e o Brasil*, São Paulo, Ltr Editores, p. 149-198.
- (1999a). *O Brasil e o multilateralismo econômico*, Porto Alegre, Livraria do Advogado.
- (1999b). *Velhos e novos manifestos: o socialismo na era da globalização*, São Paulo, Editora Juarez de Oliveira.
- (2001). *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império: as relações econômicas internacionais no Império* São Paulo-Brasília, Senac-Funag.
- (2002). *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas*, São Paulo, Paz e Terra.
- (2004). *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: história e sociologia da diplomacia brasileira*, 2ª ed.; Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, José Manoel (1997). *Actos Diplomáticos do Brasil: tratados do período colonial e varios documentos desde 1492*, edição facsimilar: Brasília, Senado Federal, 2 vols.; Coleção Memória brasileira nº 11, com introdução e atualização dos atos multilaterais até 1996 por Paulo Roberto de Almeida (edição original: Rio de Janeiro, Typ. do Jornal do Commercio, 1912).
- GNACCARINI, José C. (1989). “A economia do açúcar: processo de trabalho e processo de acumulação” in FAUSTO, Boris (org.) *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III, *O Brasil Republicano*, 1º volume, *Estrutura de Poder e Economia, 1889-1930*, 5ª ed.; Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 309-344.
- MELO, Clovis (1969). *Os Ciclos Econômicos do Brasil*, Rio de Janeiro, Laemmert.
- MURPHY, Craig N. (1994). *International Organization and Industrial Change: global governance since 1850*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- SEITENFUS, Ricardo (1997). *Manual das Organizações Internacionais* Porto Alegre, Livraria do Advogado.
- SOUTO MAIOR, Luis Augusto (1996). “A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1964-1990) in GUILHON DE ALBUQUERQUE, José Augusto (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, Vol. II: *Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura editores associados, p. 267-296.
- THOMSON, David (1967). *Pequena História do Mundo Contemporâneo*, Rio de Janeiro, Zahar.

Resumo: Entre o Congresso de Viena, no qual estiveram representados apenas oito Estados “cristãos”, as conferências da paz da Haia e o tratado de Versalhes, que envolveram pouco mais de duas dezenas de países, e o atual sistema onusiano,

praticamente universal, a sociedade internacional conheceu uma profunda democratização nos últimos dois séculos, mesmo se os fundamentos do poder político e econômico não tenham conhecido modificação substancial. Esse fenômeno de ampliação da antiga “democracia censitária” é particularmente visível na elaboração de normas e instituições para o relacionamento econômico internacional, onde as organizações multilaterais de cooperação técnica e econômica, entre as quais se destacam o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio, desempenham relevante papel na construção da interdependência global. Este ensaio histórico segue, na longa duração, a evolução do multilateralismo, fundamentalmente em sua vertente econômica, e examina a inserção internacional do Brasil, um dos poucos países da periferia a terem participado ativamente da construção da ordem econômica internacional em várias épocas, através de sua presença nas mais diversas conferências multilaterais que presidiram ao nascimento dessas organizações intergovernamentais de cooperação.

Palavras-chave: política internacional, relações econômicas internacionais, organizações intergovernamentais de cooperação, inserção do Brasil, multilateralismo.

Abstract: Starting from the Congress of Vienna, in which only eight “Christian” states assisted, through the Hague Peace conferences and the Versailles treaty, mobilizing no more than two dozens countries, to the current UNO system, virtually universal, international society has undergone a deep democratization in the last two centuries, even if the sources of political and economic power and its distribution among countries have been substantially maintained. This process of enlargement of the old “restrictive democracy” is mostly evident in the institutional rule making for the international economic relations, where multilateral organizations for technical and economic cooperation – among them the IMF, the World Bank and the WTO - have a significant role in reinforcing the global interdependence among states. This historical essay follows the evolution of multilateralism, in *longue durée*, with particular attention to its economic features, and examines Brazil’s international insertion in the world economy, as one of the few “peripheric” countries which took an active part in the making of “international economic order”. Indeed, Brazil was present at the creation of most, if not all, intergovernmental organizations and took part in various multilateral conferences from the 19th century to our times.

Key-words: international politics, international economic order, intergovernmental cooperation organizations, Brasil’s insertion, multilateralism.

[Brasília, 1237b, 12 de abril de 2004]