

O estudo das relações internacionais do Brasil

Um diálogo entre a diplomacia e a academia

Paulo Roberto de Almeida

Doutor em ciências sociais. Mestre em economia internacional. Diplomata.

Brasília: LGE Editora, 2006, 388 p.; ISBN: 85-7238-271-2

(<http://www.lgeeditora.com.br/>)

Mais informações sobre o livro:

<http://www.pralmeida.org/01Livros/2FramesBooks/93EstudoRelaIntBr2006.html>

Índice

Prefácio à segunda edição	13
Introdução: o estudo das Relações Internacionais do Brasil	19

Capítulo I

A produção brasileira em relações internacionais: avaliação, tendências e perspectivas, de 1945 a 2006

	29
1. Introdução: peculiaridades do campo relações internacionais no Brasil	30
1.1. Ensino: teoria quantitativa da multiplicação didática	34
1.2. Pesquisa: dispersão metodológica e baixa integração	37
2. Elaboração crescente, reflexão difusa: produção e grandes eixos analíticos	40
2.1. A “pré-história” das Relações Internacionais no Brasil	42
2.2. A “acumulação primitiva” da disciplina na academia	44
2.3. A explosão dos anos 80 e a “abertura” diplomática	47
2.4. A academia desafia o “monopólio” diplomático	51
2.5. Revolução “keynesiana” na produção acadêmica?	53
3. Orientações disciplinares, escolhas teórico-metodológicas	57
3.1. Sistema e estrutura como paradigmas de análise	59
3.2. A história como experiência única de inserção internacional	64
4. Autores e obras: balanço seletivo	69
4.1. Dos “founding fathers” aos pesquisadores profissionais	70
4.2. As revistas e os foros brasileiros de relações internacionais	76
5. O Brasil e o mundo: tendências analíticas	82
6. Perspectivas do estudo das relações internacionais no Brasil	85
Quadros analíticos:	
1. Cursos de bacharelado em relações internacionais, Brasil, 1974-2007	88
2. Cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i> relacionados à temática de relações internacionais, Brasil, 1969-2007	92
3. Instituições voltadas para ensino, pesquisa e promoção de eventos em relações internacionais, Brasil, 1930-2006	94
4. Periódicos no campo das relações internacionais, Brasil, 1839-2006	97
5. Produção brasileira em relações internacionais, 1945-2006	101

Capítulo II

O Brasil no contexto econômico mundial: 1820-2006

1. O Brasil e a economia mundial desde o início do século XIX	113
---	-----

2. O Brasil de 1820 a 1870: partida difícil, baixa dispersão mundial	119
3. O Brasil de 1870 a 1913: crescimento modesto, ascensão do café	120
4. O mundo entre 1913 e 1950: catástrofes econômicas e sociais	123
5. O grande crescimento de 1950 a 1973: a Ásia e o Brasil decolam	125
6. Crescimento e crise de 1973 a 1998: as diferenças se acentuam	127
7. O Brasil e a América Latina no contexto mundial: o longo prazo e a atualidade	131

Tabelas estatísticas:

1. Crescimento histórico do PIB do Brasil, 1960-2003	138
2. Crescimento da população, do PIB e do PIB per capita, Brasil e EUA, 1820-1998	138
3. Evolução histórica do PIB per capita, países selecionados, 1820-1998	138
4. Taxas médias de crescimento anual do PIB per capita, 1820-1998	139
5. Taxas de crescimento demográfico, países selecionados, 1820-1998	140
6. Variação do volume das exportações, países selecionados, 1820-1998	141
7. Exportações de mercadorias em % do PIB, 1820-1998	142
8. Desvio histórico comparativo do PIB per capita do Brasil, 1820-1998	143
9. Evolução histórica comparada do PIB per capita, 1820-1998	144
10. Evolução comparada do comércio exterior, 1800-1912	145
11. Exportações mais importações de bens e serviços sobre o PIB, 2005	145
12. PIB per capita e taxas de crescimento de países selecionados, 1995-2004	145
13. Relação do crescimento do PIB com o crescimento do PIB mundial, 1988-2005	145

Capítulo III

A estrutura constitucional das relações internacionais no Brasil

1. O controle constitucional das relações exteriores	147
2. A experiência constitucional brasileira	149
3. As relações internacionais segundo a Constituição de 1988	151
4. Implicações para a política externa do Brasil	153
5. As emendas constitucionais da ordem econômica	159
6. Estrutura constitucional e sistema político	163

Quadros analíticos:

1. Emendas constitucionais com impacto nas relações econômicas internacionais	178
2. Dispositivos constitucionais discriminatórios ao investimento estrangeiro	180

Capítulo IV

A periodização das relações internacionais do Brasil

1. Tipologia cronológica das relações internacionais do Brasil	181
2. A era colonial como parte constitutiva da periodização	182
3. A era colonial como parte constitutiva da periodização	184
3. Cronologia temática das relações internacionais do Brasil	186
4. Dos primórdios ao processo de independência, 1415-1808	188
5. Independência e consolidação do Estado, 1808/1822-1844/1850	190
6. Apogeu e declínio do Império: 1850-1889	191
7. A República se afirma, 1889-1902	192
8. A República se afirma, 1889-1902	192
8. A era do Barão, 1902-1912	193
9. A República dos bacharéis, 1912-1930	193
10. Crise e fechamento internacional: 1930-1945	194
11. Uma política exterior tradicional: 1945-1960	195
12. A política externa independente: 1961-1964	196
13. A volta ao alinhamento, 1964-1967	196
13. A volta ao alinhamento, 1964-1967	197
14. Revisão ideológica e busca de autonomia tecnológica: 1967-1985	198
15. Redefinição das prioridades e afirmação da vocação regional: 1985-2006	199

Quadros analíticos:

1. Vetores das relações econômicas internacionais do Brasil, 1500-2006	202
2. Estrutura e contexto da diplomacia econômica no Brasil, 1808-1891	205

3. Evolução conceitual da diplomacia econômica no Brasil, séculos XIX-XX	209
--	-----

Capítulo V

Cronologia das relações internacionais do Brasil, 1415-2006

1. Primórdios das descobertas, 1415-1498	211
2. Do descobrimento à união ibérica, 1500-1639	213
3. A economia colonial, 1641-1755	218
4. Crise do sistema colonial, 1756-1808	223
5. O processo da independência, 1808-1822	225
6. A consolidação do Estado, 1822-1850	228
7. Ascensão e declínio do Império, 1850-1889	230
8. República Velha: a diplomacia do café, 1889-1929	235
9. O Brasil na crise do entre-guerras, 1930-1939	237
10. No turbilhão do conflito militar, 1939-1945	239

Quadros analíticos:

1. Brasil: evolução da política comercial, 1889-1945	240
2. Brasil: evolução da política comercial, 1945-2006	242
3. Relações internacionais, processos multilaterais e regionais e política externa do Brasil, 1944-2006	252

Guia da produção em relações internacionais do Brasil e bibliografia geral	269
Guia de periódicos nacionais e estrangeiros em relações internacionais	336
Livros do autor	343

Prefácio

Os historiadores, em geral, mas sobretudo os de tradição francesa, conhecem bem a distinção entre história factual, ou *événementielle*, e história analítica, ou interpretativa. A primeira derivava seus métodos da boa cepa rankeana – aquela do *wie es eigentlich gewesen*, ou seja, contar a história como ela tinha se passado, realmente –, ao passo que a segunda, que recusou certa legitimidade à primeira com o desenvolvimento da chamada *école des Annales*, tomou impulso sobretudo a partir das influências antropológicas, sociológicas e propriamente marxistas, ou seja, relativamente economicistas, sobre os novos modos de *raconter l'histoire*. Essas influências se tornaram determinantes, e talvez mesmo “ditatorialmente” dominantes nas últimas décadas, nas técnicas de pesquisa, nos métodos de coleta dos dados elementares do devir histórico e, à mais forte razão, nas formas de interpretação da “matéria bruta” dessa nova história, que é constituída pelos documentos, por certo, mas também pela própria tradição oral dos homens, pelas suas “pegadas” no lodo do tempo, pelos vestígios das civilizações materiais hoje desaparecidas. As novas formas de contar a história se afirmaram, com maior ênfase, na interpretação e nas construções analíticas em torno dos processos de longa duração – tão caros a Fernand Braudel –, distinguindo-os das conjunturas históricas de transformação – de que falava Ernest Labrousse – e, sobretudo, dos eventos circunstanciais e fortuitos da vida dos homens, ou mesmo determinados pelos grandes heróis da história, como ainda se compraziam, depois de Carlyle, tantos historiadores factualistas do século XIX e do início do século XX.

Hoje em dia, com a integração dessas várias abordagens, essas distinções perderam muito do seu ar de novidade ou de rebeldia em relação a “velhos métodos” do passado, ao passo que a história factual ganhou, em contrapartida, novos ares de nobreza, com o *essor* das formas mais ou menos biográficas ou de micro-abordagem adotadas por muitos “novos” historiadores. Ressente-se, sobretudo, uma perda indefensável nos “saberes” acumulados pelos mais jovens, representada pela repetição quase mecânica desses “modos de produção” e desses “processos de transformação estrutural” que correspondem a uma vulgata deformada do conhecimento clássico possuído pelos antigos defensores da história social, já que poucos jovens, atualmente, conhecem os fatos básicos da história, o encadeamento dos eventos, a sucessão de batalhas, reuniões diplomáticas e tratados que compõem, afinal de contas, o cerne mesmo de determinados processos históricos de transformação.

Este livro foi construído mentalmente ao longo de muitos anos de contato do autor com os dados básicos da vida econômica e material, com os documentos históricos típicos das chancelarias – os tratados internacionais – e na leitura atenta dos episódios políticos por eles descritos, pensando, justamente, na matéria prima da história, nos fatos básicos, nos eventos elementares, nos processos materiais que dão sentido à evolução do mundo contemporâneo. É por esse motivo que a temporalidade e a cronologia assumem nele uma parte considerável da informação apresentada, a ponto de se poder dizer que as cronologias, e a própria bibliografia, que reúne o material de referência aqui utilizado, constituem suas partes mais importantes, ou pelo menos aquelas que sustentam os desenvolvimentos analíticos dos primeiros capítulos.

Procedi, nesta segunda edição, a uma inversão relevante na ordem da primeira edição, composta em 1998, publicada no ano seguinte e, ao que parece, rapidamente esgotada nos dois ou três anos que se seguiram. O antigo capítulo quarto, relativo à produção brasileira em relações internacionais, tornou-se agora o capítulo primeiro, *et pour cause*: é ele que dá sentido ao título original, aliás preservado – com a adição de um subtítulo que informa sobre as motivações do autor – e é ele que consolida o essencial de uma “acumulação” muito pouco “primitiva” de leituras e de consultas aos próprios autores aqui apresentados, uma vez que ele pretende, e talvez consiga, reunir o essencial da “manufatura” brasileira nesse campo relativamente novo de estudos multidisciplinares. Ele vem em primeiro lugar porque pode facilmente sustentar a pergunta básica: “o que se deve ler para conhecer essa área?”

Creio ter realizado, nesse primeiro capítulo, assim como nas cronologias e na própria bibliografia, um *racconto storico* eminentemente factualista e linear sobre aquilo que de mais importante se deveria conhecer, tanto em termos de fatos como de autores e obras, ademais de uma avaliação qualitativa a propósito das relações internacionais do Brasil. Tanto essas seções, como os demais capítulos analíticos e interpretativos, condensam muitos anos – talvez algumas décadas – de pesquisa, de estudo e de redação paciente e cuidadosa de trabalhos diversos sobre a história diplomática, sobre as relações exteriores, atuais, do Brasil, e sobre as relações econômicas internacionais de modo geral. O contato, não só com os arquivos, mas também com a documentação de uso corrente e, mais importante, a presença em muitos foros de discussão e negociação de alguns desses eventos e processos interessando às relações internacionais do Brasil – quer seja pelo lado da integração, do sistema multilateral de comércio ou ainda das finanças internacionais – me permitiram um conhecimento de primeira mão, se ousar dizer, de alguns dos episódios ou processos aqui descritos com alguma brevidade.

Por isso mesmo não de perdoar-me os colegas de profissão que também se dedicam às lides acadêmicas e os muitos pesquisadores profissionais – aqui nominalmente arrolados nas dezenas de páginas da bibliografia –, se a compilação de meus trabalhos, *in fine*, contempla um volume exponencialmente maior do que o número forçosamente seletivo que eu tive de fazer dos seus trabalhos: tratava-se, por um lado e numa atitude *pro domo*, de compilar, justamente, o que de mais importante fui acumulando nessas últimas duas décadas de produção exclusivamente “internacionalista” – e este livro era uma oportunidade única de fazê-lo – e, por outro lado, de oferecer uma espécie de balanço intelectual de minha própria produção que, de resto, é muito pouco analisada no capítulo pertinente: *encore, et pour cause: on n'est jamais un bon critique de soi même!*

O que se vai ler, portanto, é uma versão inteiramente revista, em alguns casos remanejada, em outros simplesmente atualizada, do livro preparado algo rapidamente oito anos atrás, quando sequer tive oportunidade de lançá-lo adequadamente no Brasil, uma vez que estava me preparando para partir para minha mais recente missão no exterior. Ao longo desses anos enveredei por alguns outros caminhos – como a análise do sistema financeiro e monetário internacional, por exemplo, ou ainda um balanço da contribuição dos brasilianistas para as ciências sociais do Brasil –, mas jamais deixei de acumular leituras, dados, análises e interpretações sobre os aspectos mais relevantes das relações internacionais do Brasil. Essa é a matéria prima de minhas pesquisas e reflexões nas últimas duas décadas e creio que este livro oferece, justamente, uma síntese do conhecimento acumulado desde então.

Não que ele contenha toda a produção elaborada nesse terreno ao longo do período coberto, longe disso. Mas ele tem a pretensão de oferecer, pelo menos, uma informação sobre o que se afigura essencial para se apreender os elementos cruciais de nossa interface externa ao longo da história, fornecendo pistas, indicações e roteiros para pesquisas ulteriores nesse campo e para o aprofundamento do conhecimento em todas as áreas porventura aqui tocadas.

Creio, sinceramente, que se trata de uma contribuição honesta, e o mais das vezes objetiva, para a apreensão deste panorama complexo que são as relações internacionais de um país tão contraditório como é o Brasil: um gigante industrial e, ao mesmo tempo, um anão tecnológico; uma grande potência econômica pela sua produção bruta, mas com os pés de barro em virtude de uma população singularmente deseducada e socialmente marcada por terríveis iniquidades distributivas; um grande fornecedor mundial de muitas matérias primas essenciais para o funcionamento, a todo vapor, das “fornalhas do capitalismo” e um pretenso *global trader* conspicuamente ausente dos setores mais dinâmicos do comércio mundial.

O Brasil é tudo isso e ainda é um país que desarma as interpretações fáceis. Quão errado estava Mário de Andrade ao saudar alegremente, nos anos vinte do século passado, o desenvolvimento da sociologia entre nós, dizendo que ela era a “arte de salvar rapidamente o Brasil” (salvá-lo de si mesmo, talvez, mais do que de qualquer “ameaça internacional”, como acreditam alguns, equivocadamente). Nossos principais problemas, longe de serem o resultado de uma hipotética “exploração externa” – aos quase duzentos anos de autonomia, isto seria, de toda forma, uma demonstração cabal de incompetência –, são mais exatamente “tupiniquins”, como queriam os modernistas de cem anos atrás, ou seja, eles são propriamente *made in Brazil*, como a jabuticaba e o jeitinho.

Este livro, portanto, não se destina a “salvar” o Brasil de nenhuma ameaça externa, por mais sociológicas e “internacionalistas” que sejam as análises aqui contidas (até por deformação acadêmica e profissional). Em todo caso, ele busca, honestamente, informar os brasileiros – e talvez até alguns estudiosos estrangeiros – sobre algumas das características e alguns dos componentes de nossa evolução histórica no terreno da política externa e das relações internacionais, com ênfase em seus aspectos econômicos e institucionais. Espero ter colaborado, ao melhor de minhas capacidades, para o avanço desse campo ainda relativamente recente de estudo e de pesquisa no Brasil, cujos progressos foram suficientemente notáveis, desde a primeira edição desta obra, para justificar um incremento significativo na bibliografia registrada e na informação que tinha sido processada e analisada até o final da década anterior.

Não poderia concluir sem deixar meu registro de agradecimento a todos aqueles que comigo colaboraram, nas diversas etapas deste trabalho de levantamento e avaliação da produção brasileira em relações internacionais. Muitos colegas de trabalho, tanto na diplomacia quanto na academia, os quais me eximo de citar para não cometer injustiças, foram especialmente solícitos em fornecer-me bibliografias atualizadas. Alguns também me passaram cópias de seus próprios trabalhos, o que facilitou a revisão da produção acumulada desde a primeira edição desta obra e justificou, inclusive, o acréscimo de um subtítulo a esta nova edição, correspondendo inteiramente ao seu espírito e motivação. Vivian Cristina Müller, bacharel em direito da Unimep, concedeu-me acesso à sua monografia sobre o ensino do Direito nos cursos de relações internacionais, o que me dispensou de pesquisa equivalente para a obtenção de dados atualizados quanto ao número e a localização desses muitos cursos, autorizados ou em funcionamento. As diretoras executiva e administrativa da empresa de consultoria, baseada em Brasília, Pacta Internacional, Carolina Valente e Raquel Vaz,

organizadoras da III Conferência Mundial para as Relações Internacionais, foram de verdade as responsáveis pelo fato deste livro ter sido preparado em nova edição em tempo hábil para ser lançado nesse evento.

Meus familiares, finalmente – ou antes, e certamente acima, de tudo –, Carmen Lícia, Pedro Paulo e Maíra, foram extremamente compreensivos com uma dedicação exagerada aos trabalhos de redação e de revisão deste livro, por dias e dias seguidos, mas a quem devo, sobretudo, a felicidade de poder desfrutar de um ambiente saudável e condizente com as melhores práticas do trabalho intelectual: a eles, junto com um humilde pedido de desculpas pelas muitas ausências, todo o meu amor, carinho e o sincero reconhecimento.

Concluo, *à la* Cervantes, como o quixotesco personagem de um escritor tão nômade e aventureiro quanto sempre foram os diplomatas: *Vale!*

Paulo Roberto de Almeida
Brasília, setembro de 2006.

Introdução: o estudo das relações internacionais do Brasil

All written history is a compound of past and present.
Cicely Veronica Wedgwood

Os estudiosos da política externa e os especialistas trabalhando no âmbito das relações internacionais do Brasil – professores da área, pesquisadores acadêmicos e os muitos alunos dos diversos cursos de graduação e de pós-graduação hoje existentes nas esferas pública e privada do ensino universitário – estão sempre em busca de manuais didáticos ou de obras de referência suscetíveis de comportar, de preferência em um único volume manejável, um conjunto disperso de análises e de informações hoje constantes de livros de história diplomática, de manuais de direito internacional, de monografias sobre temas da política externa, de ensaios de política internacional, de diretórios sobre organizações internacionais ou de compêndios bibliográficos.

Parece claro, contudo, que, tendo em vista tal diversidade de objetivos finalistas e tal variedade de públicos a que supostamente se dirigiria um instrumento analítico e bibliográfico do tipo do acima apontado, qualquer obra que pretendesse atender, fiel e integralmente, metas tão ambiciosas apresentaria, inevitavelmente, características editoriais – substantivas e formais – que a aproximariam, pelo volume e pela densidade de conteúdo, de uma verdadeira enciclopédia das relações internacionais do Brasil. Um livro dessa natureza e com tais características abrangentes não existe, seja no Brasil, seja no exterior, nem parece próximo de existir no futuro previsível.

A presente obra, agora em sua segunda edição, não aspira, obviamente, preencher tal lacuna. Ela pretende, ao menos, apresentar-se como um manual prático, introdutório ao estudo das relações internacionais do Brasil, numa perspectiva essencialmente didática. Ela o faz compilando não apenas informações cronológicas e factuais, mas também indicações bibliográficas e, sobretudo, efetuando um balanço da produção acadêmica e propriamente profissional (isto é, “diplomática”) elaborada ao longo das últimas décadas sobre os temas mais relevantes da inserção internacional do Brasil. Seu subtítulo indica o espírito com que ela foi preparada e estruturada: um diálogo entre a diplomacia e a academia, o que reflete, exatamente, minha dedicação, bem como minhas preferências de trabalho ao longo das duas últimas décadas de elaboração sistemática em torno dos grandes eixos das relações internacionais do Brasil, tal como refletido numa produção contínua em parte compilada no anexo bibliográfico pertinente.

A ênfase, refletindo vários anos de pesquisa orientada em fontes arquivísticas, em especial a documentação diplomática, e apoiada na vasta produção bibliográfica acumulada pela comunidade especializada, recaiu sobre as relações *econômicas* internacionais do Brasil, já objeto de trabalho do autor, tal como refletido em uma primeira obra publicada: *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império* (2001; 2ª ed.: 2005). Essas relações são vistas numa perspectiva histórica de longo prazo, refletindo minha preocupação com o *locus* próprio do Brasil no sistema econômico regional e internacional. Esta ênfase está refletida no segundo capítulo deste volume, que segue o itinerário, no longo prazo, do desenvolvimento econômico do Brasil, numa perspectiva histórica comparada.

Poder-se-ia indagar por que um direcionamento do objeto próprio desta obra nas *relações econômicas internacionais do Brasil*, e não, de forma mais direta, nas relações exteriores ou, simplesmente, na política externa do País? O objetivo desta obra, com efeito, foi o de oferecer uma introdução didática que transcendesse claramente o mero escopo de um estudo sobre a diplomacia brasileira ou o de um volume de referência sobre as relações exteriores do Brasil, para abarcar a diversidade conceitual e a abrangência temática de uma disciplina, as relações econômicas internacionais, que do ponto de vista propriamente metodológico, se apresenta como um objeto claramente interdisciplinar, envolvendo tanto a politologia e a historiografia acadêmicas, como o direito internacional e a economia política.

Com efeito, a academia costuma separar, zelosamente, os métodos e objetos próprios à teoria *política* e à abordagem *histórica* das relações internacionais daqueles que enquadram uma visão *jurídica* ou *econômica* dessa mesma problemática. São compreensíveis as muitas razões que militam para uma delimitação estrita entre esses campos disciplinares, ainda que o *bridge-building* conceitual e mesmo substantivo entre eles seja constante na moderna teoria social. Mas tal demarcação de fronteiras metodológicas não apresenta maior significado para os objetivos perseguidos por esta obra, que percorre indistintamente os mais diferentes campos de interesse acadêmico e os mais diversos setores de interesse da diplomacia propriamente profissional. História econômica, ciência política, direito econômico internacional, história narrativa e sociologia do desenvolvimento devem poder combinar-se em favor de uma visão integrada da inserção internacional do Brasil, nos quase dois séculos de emergência enquanto nação independente.

Estabelecidas algumas premissas que motivaram a elaboração desta obra — que poderia ser vista como uma espécie de introdução, ou mesmo como incitação, à preparação de um verdadeiro manual das relações internacionais do Brasil — vejamos, embora com brevidade, como ela foi construída, as questões principais que ela busca abordar e a que objetivos didáticos ela responde.

Antes de tudo, pode-se dizer que o volume é do tipo *self-containing*, isto é, ele se basta a si mesmo em suas dimensões e objetivos próprios, mas pode também ser visto como uma introdução à pesquisa mais ampla em torno dos elementos factuais e analíticos que ele contém, seja por meio de uma consulta às obras especializadas, eventualmente provocada pela leitura dos eventos e processos inseridos em sua cronologia, seja através da avaliação da produção brasileira nessa área, referida criteriosamente nas referências bibliográficas e analisada, de forma tópica, no primeiro capítulo.

A montagem desta obra, por sua vez, foi sobretudo guiada pela preocupação em responder às cinco questões clássicas que todo aprendiz de jornalista maneja na introdução ao seu ofício: *o que, quando, onde, quem, como?* A elas pode ser agregada uma sexta pergunta, de natureza algo subjetiva, mas que deve ser feita a todo pesquisador criterioso das relações internacionais do Brasil: *por que?*, ou seja, qual a *rationale* explicativa de certos eventos ou de um determinado processo decisório na área das relações internacionais do Brasil?

Essa abordagem metodológica requer uma explicação e uma justificação. Não sendo uma enciclopédia, esta obra não pretende, obviamente, esgotar cada um dos temas que nela constam, mas, tão simplesmente, fornecer uma abordagem acadêmica, ainda que sumária, dos problemas em foco e remeter às obras especializadas disponíveis, indicadas na bibliografia. Daí o enfoque sintético adotado em cada um dos capítulos, o que, está claro, não impede a busca de explicações por vezes mais detalhadas em relação a um determinado problema — como por exemplo o da estrutura constitucional das relações internacionais do Brasil, vista no terceiro capítulo — ou, paralelamente, digressões históricas que poderiam parecer deslocadas, mas que encontram justificativa na busca de uma *perspectiva brasileira* aos problemas do sistema econômico mundial, tal como refletida no segundo capítulo.

A primeira tarefa, portanto, é a de evidenciar *o que* aconteceu que motive sua inscrição num registro documentado sobre as relações exteriores do País. Trata-se, portanto, de cobrir não *todos os eventos* vinculados à história diplomática brasileira, mas essencialmente os *processos* ou os *grandes temas* das relações econômicas externas do Brasil, que enquadraram sua inserção econômica internacional e sua experiência histórica específica

de relações exteriores. A chamada “matéria-prima” da história vem aqui contemplada nos dois capítulos finais e nos muitos quadros analíticos e tabelas estatísticas que completam e ilustram todos os capítulos, inclusive os interpretativos. Ao responder de forma mais direta às questões do *que* e do *quando*, eles possuem uma clara orientação propriamente cronológico-factual e podem, portanto, ser lidos ou consultados de maneira independente. São esses dois últimos capítulos cronológicos que fornecem, justamente, elementos históricos relevantes para o enquadramento mais interpretativo efetuado nos três primeiros capítulos. Eles também permitem responder, da forma mais direta possível, ao advérbio de lugar *onde*, uma vez que fatos, eventos ou processos sempre têm seus *locii* próprios de realização e de intervenção históricas.

Assim como a pergunta do *que*, efetivamente, ocorreu nas relações internacionais do Brasil, as questões do *quando* e *onde* não suscitam, presumivelmente, maiores indagações metodológicas, uma vez que também se trata de matérias de fato. Com efeito, não é difícil precisar quando e onde o Brasil assumiu um determinado compromisso externo ou esteve envolvido em alguma questão internacional: entrada em guerra, assinatura de acordo, ingresso em organismo multilateral, conflito comercial, etc., bastando examinar uma simples relação cronológica de eventos e processos, aliás presente no capítulo final desta obra.

Mas, ambos os advérbios também têm a ver com o contexto histórico e geográfico no qual se desenvolveram tais eventos ou processos e com o caráter propriamente elusivo destes últimos. Quando, por exemplo, tem início a integração regional: com os primeiros projetos bolivarianos?; com as tentativas da Alalc-Aladi nos anos 1960-80?; com os esforços bilaterais do Brasil e da Argentina ou, finalmente, com o Tratado de Assunção e o Mercosul? Como delimitar geograficamente seu âmbito, em face de projetos continentais ou hemisféricos que ameaçam diluir a especificidade própria da integração *política* e *econômica* — e não simplesmente *comercial* — em que se encontra presentemente engajado o Brasil no formato de uma união aduaneira? Quando, em outra vertente, o Brasil deixou de ser uma nação “periférica” e “marginal” para as relações internacionais contemporâneas e tornou-se, presumivelmente, uma “potência emergente” ou “candidato natural” a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas? São questões importantes no esforço tentativo de responder aos requisitos objetivos de um *quando* e de um *onde*, tais como delimitados pelo trabalho historiográfico. Em outros termos, determinados eventos ou processos ainda estão sujeitos a debate, quando não a controvérsias entre especialistas.

A problemática específica do *quando* é seguida, mais de perto, no quarto capítulo, que representa, junto com seus quadros analíticos, um esforço de periodização das relações

econômicas internacionais do Brasil, na perspectiva do longo prazo. A ênfase está mais claramente voltada para a *origem* dos fatos ou problemas que enquadram as relações econômicas internacionais do Brasil, do que propriamente para a *ação* dos atores responsáveis pela sua condução ou que tiveram influência nessas relações, entendendo-se igualmente como atores, entidades coletivas ou grupos sociais.

A rigor, o ensaio de periodização do quarto capítulo não comporta, mesmo a despeito de determinadas passagens “descritivas”, uma abordagem do tipo factual estrito senso: ele trata mais de *políticas* do que de *homens*, e a análise se detém mais nos *processos* do que nos *eventos*, mais nas *tendências* do que nas *ações* dos “personagens” (raramente mencionados). A abordagem se deu, portanto, preponderantemente pelo lado das ações coletivas, mais do que pelo das iniciativas individuais, pela descrição geral de processos e pela reconstituição dos eventos significativos, ou seja mais pelo geral, em detrimento do particular. Esse quarto capítulo deve ser lido em conexão com o último, que busca traçar uma cronologia abrangente dessas relações internacionais, especialmente em sua vertente econômica. Dois quadros analíticos enfocando com maior grau de detalhe mudanças nas políticas comerciais do Brasil e os inúmeros acordos e negociações comerciais internacionais em que o país esteve engajado na era republicana dão suporte factual e organizam a documentação de referência recolhida nas pesquisas que vêm sendo conduzidas desde muitos anos nessas áreas. Um último quadro analítico, estendendo-se desde Bretton Woods a nossos dias, completa a informação de base sobre os mais importantes eventos, processos e negociações internacionais do período contemporâneo que enquadram as relações exteriores do Brasil.

Essa ampla perspectiva dos dois últimos capítulos aborda, portanto, o essencial do factualismo vinculado às relações internacionais do Brasil, em especial seus aspectos econômicos, recuperando uma vertente do conhecimento histórico que vinha perdendo espaço nas ciências sociais contemporâneas e, mesmo, na própria produção historiográfica, contrariando o que representaria a base da elaboração interpretativa nesse terreno. Depois de efetuado, em 1998-1999, esse primeiro enquadramento cronológico das relações internacionais do Brasil, agora atualizado, veio a lume, sob a responsabilidade de Eugênio Vargas Garcia (1999; nova edição: 2005), colega diplomata com treino de historiador, um volume exclusivamente dedicado à cronologia das relações internacionais do Brasil, que em muito contribuiu para a informação didática de boa qualidade sobre a *diacronia linear* da política externa brasileira no contexto internacional. Alguns dos quadros analíticos do presente livro, em especial o 5.3, objetivam, no entanto, ressaltar a *sincronia* do processo histórico brasileiro no contexto mundial e regional.

A questão do *quem* se refere, não a personagens, obviamente, mas à comunidade de estudiosos de relações internacionais do Brasil. Ela foi exaustivamente tratada no longo ensaio inaugural sobre a produção brasileira – e complementarmente estrangeira – nessa área. Estão devidamente catalogados e analisados nesse capítulo inicial não apenas os estudos de acadêmicos reconhecidos das disciplinas envolvidas nesse campo (historiografia, ciência política, economia, direito etc.), como também os trabalhos de profissionais da diplomacia e as instituições e instrumentos (revistas especializadas e outras de caráter geral) que contribuíram para a constituição, nas últimas décadas, de uma comunidade já importante de interessados no avanço desses estudos no Brasil. Esse capítulo é, provavelmente, o de maior escopo analítico dos trabalhos incluídos neste livro e representa uma verdadeira “cartografia” da produção brasileira relevante nesse campo. Ele permite “medir o pulso” da produção, seguir suas principais tendências analíticas e destacar autores e obras mais relevantes em cada uma das sub-especialidades desse vasto campo.

O primeiro capítulo também ofereceu a oportunidade de efetuar um levantamento dos cursos de graduação e pós-graduação disponíveis na área. Quando elaborada, em 1998-99, uma primeira listagem dos cursos existentes nessas duas categorias, o universo contemplado já era promissor, mas de certa forma limitado ou incipiente, sem qualquer equivalência com a verdadeira explosão de cursos que ocorreu nos “primeiros anos do século XXI”. Este é, aliás, o título, de inspiração “aroniana”, de um de meus livros de relações internacionais (2002a). Junto com as listas das instituições de pesquisa e de discussão em relações internacionais e dos muitos veículos existentes, especializados ou generalistas, que se dedicam à publicação daquela produção, esse mapeamento dos cursos – do qual foram agora excluídos os inúmeros cursos *lato sensu* e de especialização surgidos nos últimos anos, devido à proliferação algo incontrolada dessa “indústria” – permite constatar o quanto se ampliou, nos últimos anos, a hoje grande comunidade dos “internacionalistas”, de todas as categorias: alunos, professores, pesquisadores acadêmicos, praticantes independentes ou trabalhando no setor privado e profissionais por “dever de ofício”, como é o caso dos diplomatas dotados de pendores acadêmicos.

Por fim, ocorreu um modesto desenvolvimento institucional nessa área, sob a forma de grupos de pesquisa (vinculados ou não entre si) e de associações, reunindo os pesquisadores e profissionais desse campo, cuja consequência mais importante, justamente, é a de estimular um fluxo contínuo de publicações científicas, bem como o surgimento de várias coleções de livros especializados – traduções, produção própria, compilações e manuais – nas editoras

universitárias ou mesmo nas comerciais, desejosas de explorar esse nicho crescente de um mercado próprio de “produtores” e “consumidores” de livros e revistas.

O *como* e o *por que*, finalmente, são, sem dúvida alguma, as questões mais difíceis de responder ou de tratar num volume sintético e introdutório como este. Ademais do caráter confidencial ainda subjacente a determinados eventos ou processos contemporâneos — o que configura uma prática corrente e normal das chancelarias —, essas questões envolvem, necessariamente, certo grau de subjetividade quanto aos limites da explicação histórica, em geral, e certa dose de “ideologia”, em particular, no que se refere à abrangência da generalização de tipo sociológico que caberia imprimir a uma determinada questão das relações internacionais do Brasil.

Abordando, por exemplo, a questão do protecionismo tarifário e não-tarifário, como enquadrar as diferentes fases da política econômica externa do Brasil e, mais especificamente, de sua política comercial, em face das exigências por vezes contraditórias em termos de necessidades fiscais ou de objetivos industrializantes que possam ter motivado a ação dos dirigentes políticos e dos responsáveis econômicos por determinadas ações tomadas ao longo de nossa história econômica? Como separar, por outro lado, ações internas das pressões externas em relação a determinadas questões das relações internacionais do Brasil, nas problemáticas nucleares e do meio ambiente, por exemplo, ou naquela ainda mais difícil da chamada “cláusula social”, cujo precedente histórico mais óbvio é a questão do tráfico no século XIX?

Todas essas questões não podem, obviamente, receber respostas simples, mas um debate exaustivo sobre suas implicações escaparia aos limites do presente volume, que procura restringir seu conteúdo a uma explicação tanto quanto possível sintética, remetendo em seguida o leitor a outras obras especializadas sobre um determinado assunto ou processo. A história, como lembra a frase de Veronica Wedgwood na epígrafe, é sempre uma história que mistura recordações do passado com elementos do tempo presente, querendo ela com isso dizer que os homens inevitavelmente refletem suas preocupações momentâneas ou não deixam de imprimir interpretações indiscutivelmente contemporâneas ao se lançarem na abordagem dos problemas do passado. Aliás, como afirmou o romancista William Faulkner, *the past is never dead; it is not even past.*

Não tenho a pretensão de me subtrair a esses limites da “recuperação” histórica e a tais condicionantes da explicação sociológica. Mas, ao oferecer a presente obra ao público

interessado, pretendo, modestamente, enfatizar seu comprometimento com uma interpretação a mais possível objetiva do processo histórico das relações internacionais do Brasil. A obra buscou, assim, enquadrar a questão do *como* através de uma descrição sumária sobre as *formas* de desenvolvimento histórico de um determinado evento ou processo, assim como a questão do *por que* tentando definir as *razões* e os *condicionantes* de cada evento ou processo selecionado no contexto mais global das relações internacionais do Brasil.

O segundo capítulo, justamente, responde a essa preocupação de inserir o Brasil no contexto econômico mundial, ao examinar seu desempenho econômico no longo prazo, numa perspectiva comparada à de outros países, fornecendo a moldura histórica para o tratamento acadêmico das relações econômicas internacionais do País. Trata-se de uma problemática à qual venho concedendo o máximo de atenção possível em minhas pesquisas e reflexões. Esse esforço pode, inclusive, desdobrar-se, futuramente, numa obra de caráter mais metodológico, ou de ordem mais analítica do que simplesmente historiográfica, buscando explicações empíricas, ou seja, relações de natureza causal, que permitam esclarecer a forma e o ritmo do processo brasileiro de crescimento econômico, vale dizer, o itinerário errático de seu desempenho desenvolvimentista, quando comparado a outras experiências históricas de maior sucesso relativo (sobretudo nos planos tecnológico, educacional e social). Não se pode, contudo, dizer que tais problemáticas tenham sido equacionadas ou sequer esgotadas nesse capítulo ou nesta obra, tanto porque elas transcendem os esforços individuais de um pesquisador ou estudioso individual.

Os problemas metodológicos vinculados ao estudo das relações internacionais do Brasil, bem como algumas das principais contribuições historiográficas para o entendimento das grandes questões do passado das relações exteriores do País, em especial em sua vertente econômica, foram abordados em ensaios específicos, divulgados anteriormente em revistas especializadas ou em livros.¹ Do mesmo modo, a discussão dos problemas mais importantes vinculados à presença internacional do Brasil, assim como a descrição sistemática dos atos diplomáticos que enquadraram, historicamente, sua inserção internacional vem sendo feita

¹ Entre outros trabalhos meus nessa linha de pesquisa, podem ser citados: “Sete teses idealistas sobre a inserção internacional do Brasil” (1996a), “A economia da política externa: a ordem internacional e o progresso da Nação” (1996b) e “Estrutura institucional das relações econômicas internacionais do Brasil: acordos e organizações multilaterais de 1815 a 1997”, (1997c), coletados no livro *Relações internacionais e política externa do Brasil* (1998d e 2004p); sobre a diplomacia econômica no imediato pós-Segunda Guerra, ver “Os limites do alinhamento: liberalismo econômico e interesse nacional, 1944-1951” (1993c) e “A diplomacia do liberalismo econômico” (1996c).

numa série de trabalhos de pesquisa, cuja referência pode ser útil para o detalhamento de determinadas questões aqui abordadas de forma sumária.²

Uma dessas questões, por exemplo, é a da “estrutura institucional” das relações internacionais no Brasil. O capítulo terceiro oferece, nesse sentido, uma discussão sobre o relacionamento Executivo-Legislativo na área da política externa e sobre a implicação de determinados dispositivos de relações internacionais estabelecidos na Carta promulgada em 5 de outubro de 1988. Releve-se a preservação da distribuição tradicional de competências entre os poderes, contrabalançada pelo reforço do papel do Congresso na fiscalização e no controle da política externa, não apenas na aprovação dos atos internacionais. A ênfase atribuída pelos constituintes à soberania do País e à afirmação dos interesses nacionais no campo econômico refletiu-se diretamente na administração das relações econômicas externas, não sem um certo constrangimento do Executivo e um intenso debate sobre as melhores formas de inserir o País no sistema econômico internacional. Muitos desses dispositivos “nacionalistas” foram, como se sabe, objeto de revisão substantiva no decorrer dos anos 1990.

Mas, outras questões permanecem latentes em qualquer empreendimento ou esforço que se pretenda abrangente e sistemático a propósito das relações internacionais do Brasil, como por exemplo o dos *objetivos nacionais permanentes*, temática sempre presente nos referidos estudos. Esses objetivos não deixam de corresponder, de certo modo, aos grandes temas da política externa brasileira, que são, como tais, historicamente recorrentes: afirmação e preservação da independência nacional, integridade territorial e manutenção da paz e da segurança militar, desenvolvimento econômico e social, elevação do *status* do País como ator de relevo no plano mundial, plena inserção internacional e afirmação renovada dos valores da nacionalidade: cooperação internacional, democracia e direitos humanos.

Estas também são as grandes questões das relações internacionais do Brasil que, por estarem implícitas ao modo particular de afirmação do País no mundo, comparecem de um modo ou de outro na maior parte dos argumentos que compõem este livro. Terei sido recompensado se esta obra for considerada não apenas como uma introdução ao estudo das relações internacionais do Brasil, com finalidades essencialmente didáticas mas, igualmente,

² Ver, a esse propósito, meus ensaios: “A democratização da sociedade internacional e o Brasil: ensaio sobre uma mutação histórica de longo prazo (1815-1997)” (1997d), cujos argumentos foram desenvolvidos no livro *O Brasil e o multilateralismo econômico* (1999b); “OCDE, UNCTAD e OMC: uma perspectiva comparada sobre a macroestrutura política das relações econômicas internacionais” (1998c); “Os anos 1980: da nova Guerra Fria ao fim da bipolaridade” (1997a); “As duas últimas décadas do século XX: fim do socialismo e retomada da globalização” (2001k). Sobre as origens da diplomacia econômica brasileira, o autor apresentou tese ao Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco, *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império* (1997b), cuja versão completa foi objeto de publicação comercial em duas edições (2001l e 2005i).

como um levantamento honesto, tentativamente exaustivo, do essencial da produção nessa área – não exclusivamente *made in Brazil* – e como uma discussão intelectualmente densa do desempenho histórico comparado do desenvolvimento brasileiro no contexto internacional.