

---

---

# A democratização da sociedade internacional e o Brasil: ensaio sobre uma mutação histórica de longo prazo (1815-1997)

---

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA\*

Como se desenvolveram a construção da ordem política e econômica mundial e o estabelecimento da própria “sociedade internacional” desde o século XIX até nossos dias? Teriam esses processos de longo prazo conservado os mesmos traços hegemônicos e as mesmas linhas de dominação política e de subordinação econômica que caracterizaram os grandes impérios do passado? Seria a *Pax Americana* do século XX a sucessora direta da *Pax Britannica* do século XIX e 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 em suas fases iniciais (e quiçá ainda hoje)?

O presente artigo, de caráter ensaístico e exploratório, toca no próprio âmago da construção da ordem internacional, a partir da primeira metade do século XIX até a atual fase de reestruturação dessa mesma ordem. A ênfase é colocada nas instituições intergovernamentais, de caráter 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 XIX 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 antiguidade 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 num relação de autoridade que envolvia papéis políticos, funções desempenhadas na vida societal e posições ocupadas por diferentes estamentos ou grupos sociais.

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. Como evoluiu, portanto, a sociedade internacional desde princípios do século XIX até o final do século XX 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 grandes linhas conceituais da discussão basicamente histórica que se procederá a seguir, com ênfase na participação do Brasil nesse “sistema em construção”.

## **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 XIX 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, este últimos, na existência de repúblicas democráticas. Mas, ainda assim, o sistema de Viena contribui 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 passado e ao longo deste. 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 emerge 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 XIX, 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.

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 XIX, 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 XIX, 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”.

## **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 neste século.

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”.<sup>1</sup>

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 XIX até a afirmação do “multilateralismo nacionalista” do começo do atual. 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.<sup>2</sup> 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, aprovisionado 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”.<sup>3</sup>

Dois outros exemplos precoces de regulação multilateral de “acesso a mercados”, envolvendo interesses comerciais de número amplo de países na penetração 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.<sup>4</sup>

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 7 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.<sup>5</sup>

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 XIX, 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. 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.<sup>6</sup>

## **A multiplicação das organizações de cooperação**

Entre 1860 e princípios do século XX, 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 infra-estrutura 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 Geodética Internacional, de 1864, e as associações internacionais de sismologia, de matemática e de cartografia, de princípios do século).

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, se não todas as, entidades criadas entre 1860 e 1914.<sup>7</sup> 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:

---

## **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 Geodética Internacional

1903: Associação Internacional de Sismologia

1908: Comissão Internacional para o Ensino das Matemáticas

1909: Bureau Central para a Cartografia Internacional

## **O Brasil e a construção da ordem econômica internacional no século XIX**

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 abaixo 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 dispondo 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: Paris, estabeleceu União Telegráfica Internacional, em vigor em 1865 com 20 Estados europeus; em 1869 foi estabelecido em Berna um Escritório Internacional de Telegrafia; tratado estabelecia princípios 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 13.11.1908, 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*

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.<sup>8</sup> 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 Aduaneiro, 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 XIX, 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 Montevidéu em 1889 entre Estados sul-americanos, acordos sobre patentes, sobre propriedade literária e artística, sobre marcas de fábrica e de comércio e sobre direito comercial internacional, nenhum deles, entretanto, aprovado pelo Brasil.<sup>9</sup>

Mais relevante, a despeito da grande distância entre as pretensões iniciais dos Estados Unidos e seus poucos 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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 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 3º, 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).<sup>12</sup>

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 XIX, 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.<sup>13</sup> 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 subvencionistas. Nessa fase, entretanto, Cuba já tinha alcançado sua supremacia no setor e a posição do Brasil era francamente marginal nos mercados internacionais.

### **Uma modesta democratização do sistema 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.<sup>14</sup>

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.<sup>15</sup> 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 Geodética 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 supridores, serviços, marketing e em R&D (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 XIX 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 XIX. À medida em que a Europa se

endurecia em dois blocos competitivos, as instituições do século XX 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”.<sup>16</sup>

## **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 deste século, 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 pôde-se 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”.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup>

## **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

## **O sistema onusiano do pós-guerra: promessas e limites**

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 neste meio século de existência. 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.<sup>19</sup> 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”.<sup>20</sup> O sistema das Nações Unidas “requeria o tipo de consenso entre grandes poderes que tinha existido sob o sistema das conferências européias do século XIX” 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 retrair 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 deste século, 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 XIX, 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.<sup>21</sup>

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 europeias 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”.<sup>22</sup> 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 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 nova 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”.<sup>23</sup> 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.

## **As organizações 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.<sup>24</sup> Os instrumentos jurídicos resultantes dos diferentes foros negociadores acumulam-se com velocidade espantosa: à multiplicidade particularista e pouco 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 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”.<sup>25</sup>

Sem que seja mais necessário dividir o mundo entre sistemas opostos, recorremos, uma vez mais, ao trabalho de Murphy para uma última relação das organizações relevantes do multilateralismo contemporâneo:<sup>26</sup>

## **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 de Telecomunicações por Satélite)

### **1.2. Padrões Industriais e Propriedade Intelectual:**

- 1944: Comissão das Nações Unidas para a Padronização
- 1946: ISO (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 para a Alimentação e a 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 para o Comércio e o 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 para os Refugiados)

1951: Comitê Intergovernamental para as Migrações Européias

## **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 a 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

## **Construindo a paz universal?**

Este longo itinerário histórico-analítico sobre a construção da ordem internacional contemporânea permitiu constatar que, a despeito dos percalços

eventuais, a “comunidade internacional” se ampliou e se democratizou bastante em relação aos padrões conhecidos no século XIX. As autorizações oficiais para “guerra de corso”, finalmente, foram banidas desde 1856 e não se encontram mais em moda “presas” e “butins”. Muito embora os bloqueios e a “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 ao *direito da força*. Trata-se de um desenvolvimento significativo em relação ao realismo cru do século XIX, 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” no século XIX e, inversamente, das tendências fortemente estatizantes, intervencionistas e protecionistas observadas em nosso próprio século, assim como das 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 XIX, mas novos atores entram em cena – as chamadas “economias emergentes” – 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 XIX.

Entre o cosmopolitismo esclarecido dos pioneiros do século passado, ao organizar as primeiras reuniões fundacionais das “uniões” e “escritórios de cooperação”, e as grandes conferências globais onusianas deste final de século, 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 neste mesmo século, 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 a *global 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 neste final de século talvez não signifique a confirmação da paz universal, tal como pretendia Kant no final do século XVIII, mas sem dúvida a guerra tornou-se bem mais difícil no limiar do século XXI. Uma única guerra parece doravante justificada: a guerra pelo desenvolvimento econômico e social de quase dois terços de países membros do sistema internacional contemporâneo.

Novembro de 1997

## Notas

- 1 Cf. Craig N. Murphy, *International Organization and Industrial Change: global governance since 1850*. Nova Iorque: Oxford University Press, 1994, p. 61.
- 2 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 (cuja 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.
- 3 Cf. *Relatório* da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembléia Geral Legislativa na primeira Sessão da décima Legislatura [2de 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 conseqüência 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”.
- 4 Vide os tratados de 22 Junho 1861 (Hanover) e de 16 Julho 1863 (Bélgica) in; José Manoel Cardoso de Oliveira, *Actos Diplomáticos do Brasil*. Rio de Janeiro: Typ. do Jornal do Commercio, 1912., vol. I, pp. 293-294 e 324-325 (existe edição fac-similar: Brasília: Senado Federal, 1997, com introdução e atualização dos atos multilaterais até 1996 por Paulo Roberto de Almeida); 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 Oliveira, vol. II, pp. 33-34 e *Relatórios* de 1871, p. 50, e de 1872, Anexo I, p. 172.
  - 5 Decreto nº 3.749, regulamentado em 31 de julho de 1867; cf. Oliveira, *Actos*, vol. I, p. 381.
  - 6 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.
  - 7 Ver a lista às pp. 47-48; a Tabela 3 (pp. 57-59) traz a relação das conferências européias e mundiais entre 1850 e 1914.
  - 8 Pelo 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 a *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.
  - 9 Nesse “Congresso dos Estados da América do Sul”, celebrado em Montevidéu 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.
  - 10 Cf. *Relatório* de 1889, op. cit., pp. 16-18 e 69-73.
  - 11 Pela 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.
  - 12 Idem, pp. 11-16. Como informa Clovis Melo, “A verdade é que, sem a modernização da década de 80, a agroindústria açucareira não teria suportado o golpe da libertação dos escravos”; cf. *Os Ciclos Econômicos do Brasil*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1969, p. 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.
  - 13 Ver a propósito José C. Gnaccarini, “A economia do açúcar: processo de trabalho e processo de acumulação” in Boris Fausto, *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, 1989, pp. 309-344.
- 14 Cf. Murphy, op. cit., pp. 50-55.
- 15 *Idem*, pp. 82-118.
- 16 Cf. Murphy, op. cit., p. 137.
- 17 Cf. David Thomson, *Pequena História do Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967, p. 93.
- 18 Ver o capítulo 5, “Liberal Learning and the free world order” (pp. 153-187), que analisa a emergência das “internacionais” do pós-guerra. O quadro de organizações do entre guerras foi retirado da Tabela 6: “New world organizations of the League and UN eras (established from 1919 through 1970)”, pp. 154-157.
- 19 Cf. Murphy, op. cit., p. 166.
- 20 *Idem*, p. 177.
- 21 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 pelo Professor Ricardo Seitenfus, *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997, p. 21.
- 22 Para uma reconstituição extremamente profissional dos principais lances da diplomacia econômica no período recente ver Luis Augusto Souto Maior, “A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1964-1990) in José Augusto Guilhon de Albuquerque (org.), *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*, Vol. II: *Diplomacia para o Desenvolvimento*. São Paulo: Cultura editores associados, 1996, pp. 267-296, com ênfase na problemática desenvolvimentista e na cooperação política e econômica regional.
- 23 Ver meus trabalhos “O Fim de Bretton-Woods?: a longa marcha da Organização Mundial do Comércio”, *Contexto Internacional*, vol. 16, nº 2, jul-dez 1994, pp. 249-282 e “OCDE, UNCTAD e OMC: uma perspectiva comparada sobre a macroestrutura política das relações econômicas internacionais” in Paulo Borba Casella e Araminta de Azevedo Mercadante (orgs.), *Guerra Comercial: aspectos de Direito Internacional: a Organização Mundial do Comércio e o direito brasileiro*. São Paulo: Ltr Editores, a ser publicado em 1998.
- 24 O tratamento político dado ao problema fundamentalmente econômico da chamada “cláusula social” no comércio internacional do século XIX pode ter como antecedente histórico a questão do tráfico escravo no século XIX; tratei desse tipo de analogia, não de todo anacrônica, em meu artigo “A cláusula social no comércio internacional”, *RBCE Comércio Exterior*. Rio de Janeiro: Funcex, nº 40, jul-ago-set 1994, pp. 52-60.
- 25 Cf. Murphy, op. cit., pp. 241-242.
- 26 Compilada novamente a partir da Tabela 6: “New world organizations of the League and UN eras (established from 1919 through 1970)”, pp. 154-157.

## Resumo

Entre o Congresso de Viena, no qual estiveram representados apenas 8 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 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 desempenham relevante papel na construção da interdependência. 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 uma ativa participação nas mais diversas conferências multilaterais que presidiram ao nascimentos dessas organizações intergovernamentais de cooperação.

### *Abstract*

From the Congress of Vienna, in which only 8 “Christian” states assisted, through the Hague Peace conferences and the Versailles treaty, mobilizing no more than two dozens countries, to the present UNO system, virtually universal, international society has undergone a deep democratization in the last two centuries, even if the sources of power and its distribution among countries have been substantially preserved. This process of enlargement of the old “feudatory democracy” is mostly evident in the institutional rule making for the international economic relations, where multilateral organizations for technical cooperation have a significant role in reinforcing the interdependence among states. This historical essay follows the evolution of multilateralism, in the *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 XIX century to our present times.

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

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