

A diplomacia econômica do Brasil em perspectiva histórica *

Paulo Roberto de Almeida

Doutor em Ciências Sociais. Editor Adjunto da
Revista Brasileira de Política Internacional

Web-page: www.pralmeida.org

E-mail: pralmeida@mre.gov.br

Preparado para a revista *Lua Nova*

A diplomacia brasileira é geralmente conhecida — e também admirada, no continente e alhures — pela excelência de seus quadros e pela notável constância de suas posições políticas. A ela são creditados ganhos políticos importantes, tanto num passado distante, em termos de conformação do território pátrio, por exemplo, como no presente, sob a forma da boa convivência regional, do continuado respeito que o País ostenta aos princípios do direito internacional, da própria credibilidade política de sua diplomacia, como, por vezes, do apoio (moderado) que o Brasil tem emprestado a missões de manutenção da paz conduzidas multilateralmente.

Mas, como avaliar o desempenho de longo prazo dessa diplomacia num setor que toca diretamente aos interesses maiores da Nação: os resultados na frente econômica, em primeiro lugar no sentido de impulsionar o desenvolvimento nacional? Terá sido essa diplomacia funcional e instrumental do ponto de vista desse objetivo, isto é, adequada aos requisitos de progresso econômico e de bem estar social? Soube ela captar recursos externos e angariar apoio material para a aceleração das taxas de crescimento econômico e do processo de modernização tecnológica do País? Em uma palavra, qual foi a contribuição da diplomacia ao desenvolvimento da Nação?

Uma avaliação ponderada desse tipo de questão passa, antes de mais nada, pelo exame das relações econômicas externas do Brasil, considerando tratar-se de um país periférico, dispondo de poucos excedentes de poder político e econômico e de reduzida

* O presente trabalho está baseado em pesquisa histórica de amplo escopo temporal centrada sobre as relações econômicas internacionais do Brasil. Os primeiros resultados dessa pesquisa, enfocando o período imperial, foram apresentados em 1997, em versão resumida e sob a forma de tese, no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Ministério das Relações Exteriores, estando prevista sua divulgação pública, já no formato ampliado, sob o título *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império* (Brasília: Editora da UnB, 1999; em curso de edição).

capacidade de projeção externa. Considerando-se igualmente os escassos 180 anos de independência política, não se está obviamente falando da diplomacia de uma Nação multissecular ou de um Estado dotado de uma burocracia tão longeva quanto à dos principais parceiros com quem foram negociados os primeiros acordos de caráter econômico. A natureza dessas relações foi também tributária da estrutura econômica e social do País, cuja história econômica se confunde, até há poucas décadas com a sucessão de ciclos dominantes de algum produto de exportação. Na terminologia da economia política, as relações econômicas internacionais do Brasil passam, entre o início do século XIX e meados deste, de uma *diplomacia do primário*, comprometida com a promoção de alguns poucos produtos de base integrando sua pauta de exportação, para a crescente afirmação de uma *diplomacia do secundário*, voltada essencialmente para a grande tarefa da industrialização substitutiva e da capacitação tecnológica nacionais, antes de adentrar, no período recente, na diversidade de temas e de interesses econômicos que poderão conformar, no presente e no futuro, uma *diplomacia do terciário*, isto é, da era dos serviços, a qual parece caracterizar o mundo atual e o sistema contemporâneo de relações econômicas internacionais.¹

Aspectos metodológicos da análise da diplomacia econômica brasileira

Uma avaliação desse desempenho no longo prazo da diplomacia brasileira, cuja metodologia poderia ser identificada a um ensaio de “interpretação econômica” de sua história diplomática, deve partir das etapas formadoras da diplomacia econômica no Brasil, retrazando o itinerário das relações econômicas internacionais da Nação durante o século XIX, desde a transferência da Corte em 1808 e constituição do Estado nacional, até a era contemporânea, ou seja cobrindo tanto o período monárquico como a era republicana. Uma visão de largo prazo como a que aqui se propõe tem necessariamente

Uma segunda parte dessa pesquisa, provisoriamente intitulada *A ordem internacional e o progresso da Nação: as relações econômicas internacionais na era republicana*, encontra-se em preparação.

¹ Ver meu artigo “A Economia da Política Externa: a ordem internacional e o progresso da Nação” *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: vol. 39, nº 1, jan.-jun. 1996, p.110-119, integrado ao livro *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

de ser apresentada de forma sintética, mas a produção acadêmica já acumulada no campo da historiografia econômica, bem como a excelente documentação de base disponível — em primeiro lugar os primorosos e completos relatórios da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, sob o Império, e do Ministério das Relações Exteriores sob a velha República — permitem um tal empreendimento analítico.

Qual seria, em primeiro lugar, a “matéria-prima” dessa avaliação? Dentre as questões mais relevantes para o exame da “formação” da diplomacia econômica no Brasil no século XIX estão as seguintes: os tratados de comércio e a política tarifária, o constante recurso aos empréstimos externos, o ingresso de investimentos estrangeiros diretos, o contencioso com a Grã-Bretanha sobre o tráfico escravo ² e os problemas encontrados pelo Estado monárquico para garantir um fluxo regular de imigrantes livres (em face da política dos fazendeiros de manutenção do trabalho escravo ou da simples “importação de braços para a lavoura”, ainda que colonos europeus), bem como a precoce presença do Brasil em incipientes foros “multilaterais” (União Geral dos Correios, União Telegráfica Universal e União de Paris sobre propriedade industrial, no último terço do século XIX). Para a primeira metade do século XX, por sua vez, a análise certamente cobriria os problemas seguintes: tímidos esforços de “promoção comercial” do produto de maior competitividade na economia brasileira, o café (uma vez que a borracha, temporariamente importante no começo do século, mais era objeto de compra do que propriamente vendida), seletividade criteriosa dos compromissos comerciais externos (uso extremamente limitado da cláusula de nação-mais-favorecida nos acordos bilaterais de comércio), contratação de empréstimos para fins de valorização do café e de sustentação da paridade da moeda, política migratória orientada por critérios raciais e crescentemente restritiva, preocupação constante com *aggiornamento* tecnológico para fins de desenvolvimento industrial, participação moderada nas principais conferências econômicas do período e restrições crescentes à interdependência econômica (prática instintiva de um protecionismo comercial que, de fiscal, se converte em instrumento de política industrial).

² Apresentei um resumo da pesquisa nesta área no artigo “O Brasil e a diplomacia do tráfico (1810-1850)”, *Locus, revista de historia*. Juiz de Fora: Núcleo de História Regional/Editora UFJF, 1998, v. 4, n. 2, p. 7-33.

Não se deve ver nesse tipo de trabalho analítico uma versão “economicista” da já abundante historiografia sobre a política externa brasileira, nem uma tentativa de se reinterpretar a história diplomática do Brasil segundo uma “concepção materialista”. Com efeito, o itinerário da política internacional do País não poderia ser descrito unicamente com base nas relações econômicas internacionais do País, nem as relações exteriores do Estado monárquico e as dos governos republicanos que lhe sucederam poderiam ser construídas como se constituíssem uma espécie de sobredeterminação da ordem econômica mundial na qual elas estariam inseridas. Mas, pode-se concordar com um eminente historiador não marxista no sentido em que “tudo parte da história econômica”. Com efeito, como diz Pierre Chaunu, “é à História econômica que cabe o privilégio de mudar a História, de dar progressivamente origem a uma forma de História, a que chamamos serial, que sobrepõe suas próprias exigências, próximas das Ciências Sociais, às exigências sempre válidas da História tradicional”.³

Assim, mesmo ostentando uma “opção preferencial” pela história econômica da diplomacia brasileira, uma avaliação como a do tipo proposto neste ensaio deve precaver-se contra qualquer determinismo econômico ou desvio historiográfico: se a economia é inegavelmente o mais importante fator na vida de uma nação, os eventos, a escolha das políticas adotadas em casos concretos, as motivações e orientações gerais das relações internacionais do Brasil, bem como os traços peculiares de sua política externa “efetiva” não foram, majoritariamente ou predominantemente, determinados ou moldados pela base material ou pelas relações econômicas internacionais do País. As grandes questões da política externa brasileira, inclusive e principalmente as de política econômica externa, sempre foram *políticas* e, como tal, receberam um tratamento essencialmente político.

Um ensaio histórico sobre a formação da diplomacia econômica no Brasil deve tratar, assim, de aspectos pouco abordados nos velhos manuais de história diplomática (Delgado de Carvalho, Hélio Vianna⁴) ou mesmo nos clássicos trabalhos de história

³ Cf. Pierre Chaunu, *A História como Ciência Social: a duração, o espaço e o homem na época moderna*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976, p. 69.

⁴ Cf. Delgado de Carvalho, [Carlos]. *História Diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959; Hélio Vianna, “História Diplomática do Brasil” in *História da República-História Diplomática do Brasil*. 2ª ed.; São Paulo: Melhoramentos, s.d. [1962?], pp. 89-285 (1ª ed.; São Paulo: Melhoramentos, 1958).

econômica (Caio Prado, Celso Furtado ⁵): a diplomacia comercial, a diplomacia financeira (inclusive a do Brasil enquanto credor dos países platinos), a diplomacia dos investimentos (aqui incluído o problema da tecnologia proprietária, isto é, das patentes industriais), aquilo que eufemisticamente se poderia chamar de “diplomacia da mão-de-obra” (continuidade, enquanto tanto se pôde fazer, do tráfico escravo, e atração de imigrantes europeus), bem como a emergente diplomacia “multilateral” (a exemplo daquelas primeiras “uniões” técnicas dedicadas aos correios, à telegrafia e à patentes). Não se poderia por outro lado esquecer da própria conformação institucional do “instrumento diplomático” brasileiro no século XIX, isto é, dos aspectos organizacionais envolvidos na formulação e execução da diplomacia econômica.

Todos esse campos oferecem interesse ao observador contemporâneo que deseje colocar em perspectiva histórica questões ainda relevantes do relacionamento econômico externo do País. Não é preciso, por exemplo, sublinhar a importância continuada, e mesmo crucial, da diplomacia comercial e financeira na história do desenvolvimento brasileiro, bem como para uma exitosa inserção econômica internacional do Brasil contemporâneo. Da mesma forma, ninguém disputaria o papel estratégico desempenhado pelos investimentos estrangeiros e por aportes de tecnologia avançada *no* *aggiornamento* da economia nacional. A diplomacia da força-de-trabalho constitui o que se chamaria atualmente de “política de recursos humanos”: se hoje o Brasil deixou de ser o grande “importador” de imigrantes que foi até meados do século XX — tornando-se, ao contrário, um “exportador” moderado de mão-de-obra — ele ainda necessita do concurso do trabalho especializado vindo de centros mais avançados, assim como ele envia, regularmente, estudantes e técnicos para formação complementar no exterior.

No que se refere, por sua vez, à diplomacia multilateral, parece óbvio que, em sua vertente econômica, ela vem constituindo-se no campo de trabalho por excelência de uma política externa que deve operar cada vez mais nos limites, condicionalidades e desafios dos processos de globalização e de regionalização: se a política externa bilateral ainda não esgotou suas possibilidades de atuação, ela já não mais configura — salvo as

⁵ Caio Prado Jr., *Formação do Brasil Contemporâneo, Colônia*. 14ª ed.; São Paulo: Brasiliense, 1976; *História Econômica do Brasil*. 2ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1949; Celso Furtado *Formação Econômica do Brasil*. 14ª ed., São Paulo: Nacional, 1976.

exceções de praxe — o eixo preferencial ou exclusivo da atuação diplomática do Brasil no plano global e mesmo regional.

Um trabalho analítico desse tipo, centrado nas diferentes formas de atuação da diplomacia econômica e enfocando o conjunto das relações econômicas internacionais do Brasil no século XIX, pode, portanto, contribuir para um conhecimento mais acurado das linhas básicas do desenvolvimento brasileiro nos dois últimos séculos. A seção seguinte oferece, com a ajuda visual de um quadro analítico, um panorama geral dessas relações econômicas e da atuação da diplomacia nos campos selecionados para análise: comércio exterior e política comercial, finanças (empréstimos e créditos), investimentos diretos estrangeiros (e a questão das patentes), mão-de-obra (isto é, tráfico e imigração) e, por fim, organizações emergentes no campo técnico-econômico (multilateralismo incipiente).

Estrutura e contexto da diplomacia econômica

O primeiro quadro analítico, em anexo ao ensaio, apresenta de forma sistemática, ainda que resumidamente, as principais questões constitutivas das relações econômicas do Brasil no século XIX, sob a forma de “problemas” – ou seja, processos e eventos de que se ocupou uma diplomacia econômica ainda incipiente e por vezes insegura. Não se deve descurar o impacto dessas experiências iniciais — algumas delas podendo ser consideradas pioneiras no plano internacional ou regional — para a diplomacia e a política econômica externa brasileira no decorrer do século XX, uma vez que várias delas – no âmbito da política comercial, por exemplo – moldaram, não só o comportamento da corporação diplomática, mas também atitudes e reações das próprias elites dirigentes no decorrer do período republicano.

Com efeito, em relação a características essenciais do relacionamento externo do Brasil, não se pode deixar de detectar linhas de continuidade ou de ruptura entre o “breve” século XIX monárquico e o longo século XX republicano, como identificado e sumariado no segundo quadro analítico. Um estudioso da clássica dicotomia historiográfica entre ruptura e continuidade no processo histórico retiraria, sem dúvida alguma, ensinamentos sobre a notável preservação das linhas de atuação política do

Estado brasileiro, tal como evidenciado nas vertentes selecionadas da diplomacia econômica no século e meio de vida independente desde o final do Primeiro Império. Dentre as mais importantes lições a serem retidas nesse particular pelos historiadores estão, provavelmente, a aguda consciência, por parte dos diplomatas profissionais, do atraso absoluto e relativo do País no contexto da ordem econômica internacional e, de forma conseqüente, a incessante busca de instrumentos operacionais e de alavancas materiais, alguns deles de natureza diplomática, para impulsionar o progresso da Nação com a plena preservação da soberania política.

O discurso diplomático oitocentista brasileiro talvez pudesse ser classificado como “desenvolvimentista” *avant la lettre*, se essa noção não fosse anacrônica no contexto do século XIX. Persiste, contudo, e como tal emerge das páginas dos Relatórios e dos ofícios de um passado imperial hoje distante, uma espécie de consciência “embrionária” sobre a defasagem de “civilização”, em relação ao modelo europeu, a ser colmatada pela Nação brasileira. A clara noção de que o Estado é a força unificadora de um projeto nacional que nunca existiu de forma clara no seio da assim chamada sociedade civil é o outro elemento que marcou, desde o século passado, a atuação da diplomacia econômica brasileira. Foi a burocracia pública enquanto tal — aristocrática, oligárquica ou tecnocrática segundo as épocas — que marcou e impulsionou a presença do Brasil nos mais diversos foros internacionais, e não necessariamente uma comunidade de “homens de negócios”, uma “classe política” dotada de qualquer tipo de vocação “weberiana” ou ainda a presença eventual de pretensos estadistas “excepcionais”, num e noutro século, aliás inexistentes, à exceção do interregno “bismarckiano” protagonizado por um ditador positivista (Vargas). Foi a própria corporação de homens públicos extraídos de setores das elites que alimentou e deu substância à atuação do Estado no plano do desenvolvimento econômico e no da afirmação externa da Nação.

A classe diplomática representou, ao longo do período, um dos setores mais bem preparados, um dos mais eficientes e constantes nessa burocracia pública, cujos traços e características essenciais, ao longo do século XIX e em boa medida no começo da República, eram, lembre-se, mais “patrimoniais” do que propriamente “racionais-legais”. Ao assegurar, na *longue durée*, a representatividade internacional do Estado brasileiro, a classe diplomática brasileira contribuiu para a sua construção e fortalecimento. De fato,

ao trabalhar, basicamente *no* Estado, *pelo* Estado e *para* o Estado, ela ajudou a construir, com sua parcela de esforços, a própria nacionalidade brasileira, consolidando, em última instância, uma sociedade civil que deixou a relativa anomia do período monárquico para afirmar um projeto próprio no decurso deste longo século republicano. Utilizando-se do conhecido moto republicano, pode-se dizer que coube à classe diplomática do período imperial utilizar-se das possibilidades oferecidas pela “ordem” internacional para impulsionar o “progresso” da Nação. Em grande medida, a corporação parecer ter-se desempenhado bastante bem nessa missão.

O primeiro quadro analítico apresenta, portanto, elementos essenciais para o estudo da diplomacia econômica no Brasil em suas etapas formadoras, bem para a identificação de suas conexões institucionais externas no quadro mais vasto das relações econômicas internacionais do País. Não se trata de refazer o itinerário das relações internacionais do Brasil no século XIX, tema de obras hoje clássicas da historiografia especializada e explorado de maneira já satisfatória em suas várias facetas, sobretudo a de cunho propriamente histórico-diplomático. Esse mapeamento foi conduzido por alguns grandes mestres da disciplina, a começar por esse “Clausewitz” da história diplomática brasileira que foi Pandiá Calógeras.⁶ Mesmo um historiador “heterodoxo” como José Honório Rodrigues, por exemplo, identifica os três grandes princípios de atuação da política exterior do Brasil a partir de 1822 como sendo os seguintes: a) a preservação das fronteiras contra as pretensões de nossos vizinhos e uma política de *status quo* territorial; b) a defesa da estabilidade política contra o espírito revolucionário, tanto interna (revoltas e secessões) como externamente (caudilhos do Prata); e c) a defesa contra a formação de um possível grupo hostil hispano-americano e a promoção de uma política de aproximação com os Estados Unidos.⁷ Os autores mais conhecidos e citados na vertente da história diplomática, como Hélio Vianna e Delgado de Carvalho, provavelmente não

⁶ Ver J. Pandiá Calógeras, *A política exterior do Império*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, Câmara dos Deputados, Companhia Editora Nacional, 1989, 3 vols.; a caracterização de “Clausewitz” foi atribuída por Alceu de Amoroso Lima em 1934 e é citada na introdução de João Hermes Pereira de Araújo à edição fac-similar dessa obra clássica; ver também minha apreciação do autor e da obra em “Estudos de relações internacionais do Brasil: etapas da produção historiográfica brasileira, 1927-1992”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília: ano 36, nº 1, jan.-jun. 1993, pp. 11-36.

⁷ Essa enumeração sintética comparece em sua obra póstuma, editada e completada por historiador diplomático do século XX; ver José Honório Rodrigues e Ricardo A. S. Seitenfus, *Uma História Diplomática do Brasil, 1531-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 60.

discordariam dessa enumeração feita pelo colega “revisonista” e contestador da tradição conciliadora, para não dizer “reacionária”, da historiografia política nacional.

Aparentemente, com poucas exceções, não pareceria haver espaço, na historiografia corrente, para a inclusão de um grande tema “econômico” nas prioridades da política externa imperial. Certamente que a preservação do território e da unidade da Nação, a manutenção da segurança política e da livre circulação nas fronteiras meridionais e a construção de um relacionamento positivo com os principais vizinhos figuraram entre os grandes objetivos dos estadistas do Império na frente externa. Mas, um outro grande tema de “política nacional” também comparece com frequência nos discursos e na prática governamentais do período: a promoção das “indústrias” nacionais e nessa categoria devem ser primordialmente incluídos os interesses da grande lavoura de exportação, com destaque para o açúcar e o algodão, na primeira fase, e, crescentemente, para o café, a partir de meados do século e, com verdadeira obsessão, a partir da República. De fato, como se verifica no quadro analítico, um conjunto de outras questões ocupou o Estado em formação no processo de definição de seus interesses econômicos externos, com destaque para os elementos de política comercial, de diplomacia financeira, de mão-de-obra e de investimentos diretos estrangeiros.

Aqui se destaca o papel do Estado e o estudo da maneira específica pela qual foi exercida a “ação econômica externa” desse Estado. Esse papel foi decisivo e mesmo crucial em diversas instâncias do relacionamento econômico internacional do Brasil, seja na negociação de tratados bilaterais de “amizade, comércio e navegação” ou na contratação de empréstimos externos, seja na promoção ou defesa de aportes de mão-de-obra (ainda que “involuntários”, como no caso do tráfico escravo) e na atração de capitais e tecnologia forâneos, seja ainda na construção e fortalecimento de um “instrumento diplomático” condizente com as ambições da Nação, isto é, de um aparelho institucional capaz de marcar a presença brasileira nos mais diversos foros de elaboração da agenda econômica internacional.

As modestas dimensões sintético-analíticas deste ensaio — histórico, mas fortemente enraizado na economia, ou melhor dito, situado na confluência disciplinar da história das relações econômicas internacionais e da sociologia do desenvolvimento econômico do Brasil — não permite que se discuta exaustivamente as bases estruturais

do relacionamento contraditório do Brasil com o sistema econômico mundial, certamente atípico no conjunto dos países periféricos.⁸ O objetivo, mais modestamente, é o de retratar os processos formadores da diplomacia econômica brasileira, tal como colocados em ação em certos momentos-chaves de nossas relações econômicas externas e da própria conjuntura econômica internacional. Essa problemática foi definida de maneira mais ou menos clara, tal como evidenciada nos dois quadros analíticos que figuram em anexo ao artigo: uma política comercial resolutamente evolutiva; uma “diplomacia dos empréstimos” bem mais uniforme ao longo do período; uma diplomacia da “mão-de-obra” ambivalente, em termos de exigências contraditórias entre a manutenção do tráfico escravo e a atração de colonos europeus; uma diplomacia dos “investimentos” aberta e pioneira no que se refere às bases institucionais do *aggiornamento* tecnológico do País; uma diplomacia econômica, enfim, de ativa presença nos mais diversos foros internacionais e de amplo relacionamento bilateral com as potências da época.

As premissas básicas e as hipóteses de trabalho da pesquisa histórica, que aparece como relativamente original na literatura especializada, são as de que – para retomar uma conceitualização cara a Celso Lafer - a “ordem” internacional apresenta tanto oportunidades quanto desafios ao “progresso” da Nação, cabendo em grande medida à sua diplomacia responder de forma adequada aos segundos e aproveitar-se o mais possível das primeiras, de maneira a habilitar o País a continuar seu processo de desenvolvimento econômico e social. Dois grandes problemas de diplomacia econômica estavam em evidência no período imediatamente posterior à independência do Brasil: a revisão dos tratados de comércio e a questão do tráfico escravo, sem esquecer a questão adicional da dívida externa — mais de política econômica do que propriamente diplomática — construída na própria independência.

Outras questões serão acrescentadas ao longo do período analisado: a atração de capitais e de trabalhadores capacitados, a introdução no País de inovações técnicas produzidas nas nações avançadas e a plena participação nos congressos e foros

⁸ Não cabe aqui uma discussão de caráter sociológico sobre a natureza do desenvolvimento brasileiro e seu relacionamento externo no contexto do capitalismo “conquistador” do século XIX, objeto de toda uma literatura especializada, desde os autores clássicos, como Celso Furtado, até as interpretações mais radicais do tipo Gunder Frank, situando o Brasil no quadro do neo-colonialismo do século XIX, passando pelas concepções mais em voga durante uma certa época sobre a inevitável “dependência” da formação social brasileira, segundo as melhores receitas da teoria “periférica” de inspiração cepaliana.

internacionais que estavam construindo uma nova ordem econômica, típica da segunda Revolução industrial. Como enfrentar esses desafios e como aproveitar-se das possibilidades abertas pela economia mundial em expansão, nas condições de um País da periferia que não tinha, obviamente, cumprido sequer os requisitos mínimos da primeira Revolução industrial, constituíram, precisamente, tarefas ingentes com que se defrontaram seus diplomatas e, de modo geral, suas elites dirigentes. Não se deveria, contudo, praticar nenhuma “teleologia diplomática”, no sentido de se pretender ou acreditar que essa diplomacia reconhecidamente embrionária e incipiente em sua vertente econômica — ainda que herdeira das boas tradições políticas da velha diplomacia lusitana, para aqui transplantada em 1808 — estivesse conscientemente orientada por um projeto nacional, auto-assumido, de engrandecimento da Pátria, que seria a “busca do desenvolvimento econômico” pela via de uma exitosa inserção internacional, como se se tratasse de um Santo Graal diplomático.

A diplomacia econômica brasileira no século XIX

Apresentadas de forma sintética algumas das características metodológicas do objeto em exame, vejamos em largos traços os elementos definidores da diplomacia econômica brasileira num e noutro século.

A relação do Brasil com a economia internacional do século XIX poderia, de modo geral, ser considerada como de caráter particular, basicamente assimétrica, é verdade, como no caso dos demais países latino-americanos, mas ela comportava igualmente elementos dinâmicos, de forte inclusividade institucional — expressa numa rede de acordos bilaterais, numa forte presença internacional e na participação precoce em congressos econômicos de natureza multilateral, por exemplo —, o que torna o estudo de sua inserção econômica internacional um modelo *sui-generis* no conjunto dos chamados países periféricos. As principais características da estrutura do relacionamento econômico externo durante o Império, ou seja, as especificidades do modo de inserção econômica internacional do Brasil no século XIX, os processos negociadores e o relacionamento econômico externo do País poderiam ser assim sumariados:

- a) uma política comercial “instintiva”, mais empírica do que doutrinal, marcada por uma “diplomacia evolutiva”, desde o livre-comércio obrigatório, encontrado em sua “pia batismal”, a uma espécie de protecionismo oportunista ou ocasional, menos motivado por preocupações industrializantes do que de fato impulsionado pela precariedade da base fiscal do governo;
- b) na área financeira externa, uma “diplomacia dos empréstimos” que se desenvolveu ao longo de todo o período, derivada em grande medida da irresponsabilidade do Estado na frente orçamentária, com a dependência conseqüente de capitais estrangeiros; a “diplomacia dos créditos externos” é, por sua vez, excessivamente restrita, em termos geográficos (apenas países platinos) e em volume de recursos mobilizados, para justificar sua inscrição como categoria específica da diplomacia econômica do Brasil;
- c) uma dupla “diplomacia da mão-de-obra”, resultante da atestada incapacidade das elites em reestruturar radicalmente a organização social da produção, e que combinou tergiversações na questão do tráfico escravo e uma tímida política de atração de colonos europeus;
- d) a prática empírica de uma “diplomacia dos investimentos”, refletida no atento acompanhamento dos progressos tecnológicos em curso na Europa e nos Estados Unidos e numa prática ativa de atração de capitais produtivos e de novos inventos para o País; ela é, no entanto, mais reativa do que pró-ativa;
- e) uma estrutura funcional-burocrática bastante eficiente na defesa de seus interesses econômicos externos, com uma profissionalização precoce do pessoal diplomático e um processo decisório amplamente interativo com os interesses da elite dirigente, por força do regime parlamentarista em vigor e da presença constante, aliás exclusiva, de representantes da classe política na chefia da Secretaria de Estado;
- f) a busca, finalmente, de uma forte presença diplomática em todos os países importantes e em foros internacionais relevantes, de molde a colocar o Brasil no mesmo plano das demais “potências” do concerto internacional, conformando um exemplo de precoce diplomacia do multilateralismo econômico, certamente singular na periferia.

Mas como explicar, por exemplo, que o Brasil tenha se antecipado a muitos outros países “avançados” da Europa e da América do Norte, em todo caso bem mais industrializados do que ele, na assinatura de convênios constitutivos de alguns foros relevantes da modernidade capitalista: uniões telegráfica e postal, consórcios para a construção de cabos submarinos, organizações de defesa da propriedade intelectual? Sua estrutura econômica e social era efetivamente atrasada, mas o fato é que sua diplomacia econômica — ou sua diplomacia *out court* — era extraordinariamente avançada para os padrões da época, tanto do ponto de vista conceitual, como em termos de participação e de representação.

Uma diplomacia “fora do lugar”?

Teria ocorrido, no terreno da diplomacia econômica, e no da política externa de modo geral, uma espécie de reprodução daquelas “idéias fora do lugar” que a crítica literária e a sociologia política já detectaram em relação à experiência brasileira no campo cultural e político? À primeira vista, a analogia poderia parecer impertinente, mas não se poderia desprezar a hipótese, na medida em que a sociedade brasileira conformava, no século XIX, um exemplo raro, pelo menos no contexto dos demais países saídos da colonização ibérica, de institucionalismo avançado — consagrado no liberalismo parlamentarista — que se encontrava imerso numa estrutura social extremamente desigual e intrinsecamente perversa do ponto de vista dos direitos humanos e dos princípios da cidadania, pois que baseada no renitente escravismo e no elitismo entranhado das classes dominantes.

Dever-se-ia, por outro lado, interpretar a precoce participação brasileira nos foros embrionários da ordem global capitalista em gestação no século XIX como uma manifestação de uma “diplomacia econômica fora do lugar”, pois que correspondendo de maneira muito tênue ou quase nada à capacitação tecnológica efetiva ou ao real potencial do País no campo econômico? Em termos, pois que, no século XIX, as diferenças de níveis de desenvolvimento, as disparidades de renda e o diferencial de intensidade tecnológica ainda não eram muito nítidos no cenário capitalista em que se movia a diplomacia “ornamental e aristocrática” do Brasil monárquico.

As idéias políticas e econômicas da avançada e “progressista” ordem escravocrata brasileira do século XIX não estavam tão fora do lugar quanto, na verdade, sua implementação efetiva, ou seja, a capacidade da elite de traduzi-las na prática, de torná-las guias para a ação, no penoso e desejado processo de equiparação do Brasil com as “potências” da época, estas sim verdadeiramente avançadas do ponto de vista econômico e social. O que realmente aparece como surpreendente na experiência histórica da diplomacia econômica brasileira, tal como praticada ao longo do século XIX, é sua grande capacidade analítica, sua organização avançada, sua forte presença política e

geográfica nos mais diferentes foros abertos ao engenho e arte de seus representantes profissionais, num país que, finalmente, estava longe de conformar um paradigma do capitalismo pioneiro ou um palco ideal para o exercício das vantagens comparativas de um êmulo do “burguês conquistador” em sua versão tropical.

Essa contradição entre teoria e prática persistiu ao longo da história da diplomacia econômica brasileira, a despeito das diferenças marcantes entre o século XIX e o XX, sobretudo no terreno das políticas econômicas. Em todo caso, a diplomacia econômica brasileira parece ter desempenhado um certo papel na possível otimização do processo de desenvolvimento econômico do País. A grande questão, como salientado ao início deste ensaio, era a de saber se o instrumento diplomático a serviço do Estado nacional, no decorrer desse período histórico, poderia ser considerado, em face da ordem internacional que se apresentava ao Brasil externamente, como relativamente eficiente, funcional ou satisfatório, em termos de desenvolvimento econômico, isto é, do “progresso” da Nação. Mas, esta última questão, de caráter valorativo, apresenta, antes de mais nada, relevância metodológica ou consistência analítica para fins deste trabalho? Pode-se, sem qualquer risco para a validade heurística dos argumentos aqui desenvolvidos, avaliar os representantes externos do Estado oitocentista brasileiro como simples instrumentos de uma idéia hegeliana no ato de sua materialização histórica, como a expressão de um conceito universal? Estariam os diplomatas brasileiros, ao lutarem no plano internacional pelo “desenvolvimento” enquanto tal do País, encarnando uma “missão histórica” que lhes teria sido designada pela Nação, ou foram eles relativamente indiferentes a tais projetos difusos de afirmação nacional?

Essas questões têm a ver com o padrão de desempenho político da diplomacia econômica do Brasil monárquico no contexto internacional, tanto no plano das negociações bilaterais, como em termos de participação substantiva nos debates “plurilaterais” em curso no período. Na primeira vertente, esse desempenho esteve fortemente vinculado à realidade do que depois veio a ser chamado de “excedentes de poder”, bastante assimétrico no caso do relacionamento com as potências européias, mais igualitário ou até “hegemônico” no plano regional. Observou-se, na outra vertente, um certo engajamento da diplomacia do Brasil na elaboração “redacional” das convenções constitutivas de algumas das organizações intergovernamentais emergentes, ainda que

isso fosse seguido, nas fases posteriores, de uma baixa “inclusividade” institucional nestas últimas. Mas, a experiência histórica da diplomacia brasileira, sobretudo na vertente multilateral, pode ser considerada como bastante relevante no contexto dos países “periféricos” e certamente é muito diferente daquela observada nos países vizinhos e mesmo na América Latina como um todo.

A diplomacia econômica brasileira no século XX

Uma grande mudança em relação ao cenário anterior é representado pelo caráter essencialmente multilateral da maior parte dos arranjos econômicos concertados no mundo interdependente de nossos dias. Com efeito, no século passado, 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. Uma primeira regulação “multilateralista” das relações internacionais foi tentada no contexto do chamado sistema de Versalhes, mas, além de sua orientação revanchista e 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, algumas reuniões mantidas sob a égide da Sociedade das Nações, mas muito pouco pôde-se fazer 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.

Apenas a partir da segunda metade do século XX, e com maior vigor a partir dos anos 1960, os acordos multilaterais começaram a suplantar 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. Os países, sob a discreta pressão da potência hegemônica nessa época, os Estados Unidos, “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).

Bretton Woods (julho-agosto de 1944: criação do FMI e do Banco Mundial) é o marco inicial desse processo “fundador” multilateral, que se desdobra igualmente em múltiplas conferências econômicas: emergência do GATT, surgimento da UNCTAD, criação da ONUDI e de diversos outros foros para inserir os países menos avançados na economia mundial. 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.

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”. 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.

Vejamos como podem ser resumidas, novamente, as principais características da estrutura político-institucional do relacionamento econômico externo do Brasil na

atualidade, segundo um modelo analítico que guarda uma certa conexão com os padrões vigentes no século XIX:

- a) uma diplomacia comercial não mais “instintiva”, mas bastante racional, muito pouco doutrinal e de fato “pragmática”, ainda marcada por um caráter “evolutivo”, mas plenamente inserida num projeto desenvolvimentista, recusando tanto a ideologia do livre-comércio como o protecionismo aberto e, à diferença do século XIX, em nada motivada por preocupações fiscalistas, mas sim por objetivos claramente industrializantes e de penetração de mercados;
- b) na área financeira, uma “diplomacia dos empréstimos” bastante cautelosa na definição do grau de exposição externa, derivada de experiências de estrangulamento em certos períodos, o que acarretou um novo sentido de responsabilidade da parte do Estado e de seus gestores na área orçamentária, agora bastante conscientes dos efeitos indesejados da incômoda dependência antes existentes em relação aos capitais estrangeiros; o mesmo poderia ser dito, com as ressalvas de praxe, da atuação do Brasil enquanto credor;
- c) uma “diplomacia da mão-de-obra” que não mais se traduz na livre importação de “braços”, mas que é ineficiente, quando não desadaptada, para a tarefa de importação de “cérebros”, privilegiando as formas clássicas de cooperação internacional na formação e treinamento de recursos humanos e tendo agora de dispender recursos escassos para montar um aparato eficaz para o atendimento das muitas demandas resultantes da “exportação” de “braços”;
- d) a prática ainda largamente empírica de uma “diplomacia dos investimentos”, ou seja, a captura de frações por vezes significativas dos capitais de risco internacionais, mais em virtude da atratividade do mercado interno do que propriamente em função de uma política deliberada de acolhimento, combinada a uma grande abertura em relação à modernidade tecnológica, embora relutante, neste caso, em relação à remuneração da tecnologia proprietária e dos direitos associados; nesse sentido, a permanência é notável, mas as lições não são muito instrutivas, pois o País continua pouco preparado para conceber, montar e desenvolver o que foi chamado de “modo inventivo de produção”, mantendo sua atitude reativa nesse campo;
- e) a preservação de uma estrutura funcional-burocrática basicamente profissionalizada e funcionando sob padrões quase que weberianos de eficiência administrativa; a ruptura histórica se dá no terreno da chefia da Secretaria de Estado, com um menor apelo, que torna-se de certa forma irregular, aos líderes civis e político-partidários, mas essa situação deriva da constante instabilidade do regime republicano e de uma mudança fundamental nos critérios de cooptação das elites e nos padrões de mobilidade ascensional do estamento diplomático;
- f) a busca, finalmente, de uma forte presença diplomática em todos os foros internacionais relevantes e de um ativo relacionamento com os parceiros economicamente mais importantes — o atual G-7 — com vistas à maximização de ganhos no plano da inserção externa, de molde a colocar o Brasil o mais próximo possível dos centros de decisão internacional: aqui também, a continuidade espiritual e material com a diplomacia do século XIX é notável.

Um resumo das lições de “história econômica externa” desses dois séculos, cujo resumo é feito no quadro analítico sobre a evolução conceitual da diplomacia econômica no Brasil, poderia ser lido da seguinte maneira: cautela nos processos de liberalização comercial, fragilidade financeira, sucessos parciais nos investimentos e na captação de tecnologia, fraca absorção de mão-de-obra e impacto negativo do escravismo renitente praticado até pouco mais de um século atrás sobre a estrutura social contemporânea, boa inserção nos diversos foros do multilateralismo econômico e excelente instrumento diplomático, capaz de inserir o Brasil em todas as frentes de negociações internacionais.

O que ainda pode ser revelado num trabalho analítico desse tipo é, também, o sentido de permanência e de continuidade da diplomacia econômica, bem como o papel essencial desempenhado pelo Estado em escolhas dramáticas que tiveram de ser operadas nos 180 anos de vida independente: o eterno conflito entre liberalismo e protecionismo na política comercial, a não menos importante questão da abertura ou do fechamento aos interesses estrangeiros na exploração de certas atividades econômicas na frente interna, o apelo a recursos financeiros externos para a sustentação dos freqüentes desequilíbrios orçamentários e das cronicamente deficitárias transações correntes da balança de pagamentos, a decisão quanto às relações sociais que deveriam predominar na estrutura produtiva e o próprio grau de profissionalismo burocrático a ser imprimido à representação externa do Governo, em contraste com uma maior “osmose” do corpo diplomático em relação à sociedade civil.

Velhas questões, novos desafios: a diplomacia econômica

O itinerário passado das relações econômicas internacionais e das instituições intergovernamentais de cooperação que delas derivam, bem como suas tendências evolutivas neste século e meio de construção de uma “ordem econômica internacional”, tal como vistos pelo ângulo da experiência histórica da diplomacia econômica do Brasil, ensinam talvez que o processo de desenvolvimento deve ser, cada vez mais, pensado em escala global e que nenhum país pode continuar a conceber suas políticas setoriais e

macroeconômicas numa perspectiva puramente nacional. O mundo do futuro pertence tanto aos Estados nacionais — cujo pretendido “fim”, anunciado por alguns profetas, não parece próximo de realizar-se — quanto às organizações internacionais: como evoluirão as relações entre esses dois tipos de entidades é uma questão ainda em aberto, inclusive para o Brasil, que participa de um processo de integração, o Mercosul, que poderá, em última instância, influenciar de maneira decisiva sua maneira de se relacionar com a comunidade internacional.⁹

No que se refere às diferenças entre o século XIX e o século XX, do ponto de vista da “macropolítica” institucional, caberia ter presente as enormes diferenças entre os respectivos cenários políticos e econômicos internacionais sob os quais teve de atuar a cautelosa “diplomacia imperial” e sob os quais deve atuar, atualmente, a “diplomacia republicana” agora centenária. Há, 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 apenas oito nações “cristãs”, Portugal 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 era 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. Já na conferência de paz de Paris, de 1856, participaram tão somente algumas poucas nações “civilizadas” da Europa, proclamando princípios (como os da guerra marítima) que depois seriam “oferecidos” ao resto da comunidade “civilizada”, inclusive ao Brasil.

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

⁹ Remeto, a esse propósito, a meu livro *Mercosul: fundamentos e perspectivas* São Paulo: LTr, 1998, assim como ao artigo “Brazil and the future of Mercosul: dilemmas and options” *Integration and Trade*, Buenos Aires: BID-INTAL, vol. II, nº 6, set.-dez. 1998, pp. 59-74.

conferência (1907). A Liga das Nações começou a trabalhar com 42 países até alcançar 63 membros na sua fase de maior expansão nos anos 1930 (mas, diversos países dela se retiraram, como “pioneiramente” o Brasil (1926) e, mais tarde a Itália mussoliniana e a Alemanha hitlerista). 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 “democratização” e 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.

Em outros termos, a “comunidade internacional” — isto é, os participantes dos “negócios internacionais” — 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.¹⁰

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 inter-governamentais 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. Em suma, o cenário sob o qual atuaram os responsáveis pela diplomacia econômica do Brasil imperial é, em grande medida, irrelevante para os padrões de atuação e de comportamento dos atuais diplomatas “republicanos” envolvidos nessa área específica das relações internacionais do Brasil. Ainda assim, os problemas selecionados para análise neste ensaio histórico — atinentes à diplomacia comercial, financeira, de investimentos e tecnologia, de “recursos humanos” e da própria organização institucional dessa diplomacia — permanecem, se não os mesmos, pelo menos basicamente similares, ou apresentando desafios tão ou mais cruciais do que aqueles enfrentados por nossos antecessores.

A avaliação secular do “instrumento diplomático”, tal como conduzida neste ensaio, deixa certamente a impressão, e talvez mesmo a certeza, de um notável senso de continuidade na política externa brasileira. Trata-se não apenas de uma espécie de gratificação intelectual para os atuais herdeiros dos diplomatas do Império, mas também de uma pragmática fonte de inspiração para aqueles que devem conduzir, no limiar do século XXI, os destinos do Brasil no plano internacional.

[Brasília: 673b, 12.04.99]

¹⁰ Essas questões foram abordadas com maior grau de detalhe em meu livro *O Brasil e o multilateralismo econômico*, op. cit, passim.