

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC/SP**

Alexandre Akio Motonaga

**O interesse nacional sob a ótica da
Constituição Federal de 1988**

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

SÃO PAULO

2010

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC/SP**

Alexandre Akio Motonaga

**O interesse nacional sob a ótica da
Constituição Federal de 1988**

DOUTORADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

Tese apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, área de concentração em Relações Internacionais, sob a orientação do Prof. Doutor Paulo-Edgar Almeida Resende.

**SÃO PAULO
2010**

BANCA EXAMINADORA

Dedico aos meus pais que, ao longo da vida, sempre me incentivaram ao constante aperfeiçoamento acadêmico e pessoal, como também, aos amigos que renovaram a demonstração de amizade.

AGRADECIMENTO

Agradeço ao meu orientador, Prof. Doutor Paulo-Edgar Almeida Resende, pelos seus ensinamentos, paciência e dedicação, o que possibilitou a realização desse trabalho.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo principal extrair da Constituição Federal de 1988 o princípio do interesse nacional. Este é um princípio implícito, que já se encontra na atual Constituição Federal, mas, que deve ser identificado, interpretado e construído. Por outro lado, partiu-se do pressuposto de que uma Constituição elaborada de forma democrática e com a participação de representantes do povo é um instrumento que informa a vontade geral do povo brasileiro. Dessa forma, o princípio do interesse nacional, juntamente com outros princípios constitucionais atinentes às relações exteriores, forma o subsistema das relações internacionais que, em seu conjunto, vinculam e obrigam os governantes na formulação e execução da política externa brasileira. Nesse contexto, os governantes devem ainda levar em conta a opinião pública, que se encontra em transformação face às recentes e profundas mudanças da Era da Informação.

Palavras-chave: interesse nacional; política externa brasileira; Constituição; princípio constitucional do interesse nacional; Era da Informação.

ABSTRACT

This paper's main objective is to extract the Federal Constitution of 1988 the principle of national interest. This is a principle implied, which is already in the current Federal Constitution, but that should be identified, interpreted and constructed. On the other hand, started with the premise that a Constitution drawn up democratically and with the participation of representatives of the people is an instrument that informs the general will of the Brazilian people. Thus, the principle of national interest, together with other constitutional principles relating to foreign relations, form a subsystem of international relations that, together, bind and obligate the government in the formulation and execution of Brazilian foreign policy. In this context, governments should also take into account public opinion, which is changing the face of the recent and profound changes in the Information Age.

Key-words: national interest; brazilian foreign policy; constitution; constitutional principle of national interest; information age

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	09
1. O INTERESSE NACIONAL.....	19
1.1 O conceito de interesse nacional	20
1.1.1 Breve histórico sobre o conceito de interesse nacional	20
1.1.2 Diversas visões sobre o conceito de interesse nacional	25
1.2 O interesse nacional na Era da Informação	40
1.3 A atual crise do conceito de interesse nacional.....	47
1.4 A visão de Condoleezza Rice sobre o interesse nacional: uma perspectiva realista.....	49
1.5 A formulação da política externa, o processo decisório, os atores e as perspectivas	57
1.6 Síntese da avaliação: o conceito de interesse nacional para o contexto brasileiro	60
2. CONSTITUIÇÃO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....	63
2.1 O conceito de Constituição	64
2.2 O papel da Constituição	66
2.3 A Constituição popular (democrática): reflexo da vontade geral	68
2.4 O Estado Democrático de Direito	70
2.5 Representação do Estado brasileiro: características e limites	72
2.6 A formulação da política externa: os papéis do Poder Executivo e Legislativo	75
2.7 Estrutura da União: Governo Federal e Administração Pública Federal.....	80
3. O PRINCÍPIO DO INTERESSE NACIONAL.....	89
3.1 O Sistema Constitucional	89

3.2 A natureza de um princípio constitucional	91
3.2.1 Interpretação do Direito	94
3.2.2 Princípios explícitos e implícitos o princípio do interesse nacional.....	100
3.3 Subsistema Constitucional das Relações Internacionais e o Princípio do Interesse Nacional	106
3.4 A Política Externa sob a ótica do Princípio do Interesse Nacional	110
3.5 O Princípio do Interesse Nacional: definição e elementos	113
4. A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO NO CASO BRASILEIRO	118
4.1 O empréstimo do BNDES para obras de irrigação na região de Maracaibo e ampliação da linha 3 do metrô de Caracas	122
4.1.1 Breve histórico e missão do BNDES	123
4.1.2 Fonte de recursos do BNDES	126
CONCLUSÃO	132

BIBLIOGRAFIA

INTRODUÇÃO

O interesse nacional é a justificativa comumente utilizada pelos governantes para os posicionamentos e políticas adotadas pelos Estados no âmbito internacional, inclusive para encobrir interesses setoriais econômicos, ideológicos, políticas expansionistas e diversos outros.

O grande desafio que surge é identificar os legítimos interesses nacionais, o que pode ser obtido a partir da vontade geral inserida na Constituição de cada país, desde que a amplitude de temas abordados envolva as diversas aspirações do ser humano e tenha sido elaborada de forma democrática e popular, o que significa abranger direitos de primeira, segunda, terceira e até quarta geração.

No presente trabalho, a proposta é que o interesse nacional brasileiro seja identificado a partir da Constituição Federal de 1988 e delimitado em um “princípio constitucional do interesse nacional”, o qual deve definir as linhas de atuação da Política Externa Brasileira (PEB).

O citado princípio, que se pretende extrair de uma Constituição democrática e popular, ao lado de outros princípios constitucionais diretamente afeitos às questões internacionais, constituem **fontes primárias** da política externa brasileira e devem ser observados pelos governantes e respectivo corpo burocrático, na sua formulação e execução.

Vale destacar que a mais influente e antiga corrente de pensamento no campo das relações internacionais, qual seja, o realismo político, define o interesse nacional em termos de poder, além de visualizar o Estado como único ator internacional.

Embora o realismo tenha se tornado a teoria dominante com o início da Segunda Guerra Mundial (cf. NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 4), a partir do final da década de 1960 iniciou-se amplo debate sobre a disciplina Relações Internacionais e os cânones do realismo, envolvendo o neo-realismo, o liberalismo, o marxismo, a Teoria Crítica, o construtivismo, o pós-modernismo, o pós-estruturalismo, o feminismo e o pós-colonialismo (*Idem, Ibidem*, p. 7)

Em função do amplo debate acima relatado, em que se questiona – dentre outros temas – a centralidade do Estado como único ator internacional, a ênfase exagerada no conflito e na guerra, em detrimento da cooperação/interdependência, o conceito de interesse nacional – consequentemente – precisa ser redefinido.

No presente trabalho, não se adota o posicionamento realista de que o único objetivo da política internacional seja a busca pelo poder, nem que o Estado deva abrir mão de princípios morais em nome da “prudência”, que significa “a avaliação das consequências decorrentes de ações políticas alternativas” (cf. MORGENTHAU, 2003, p. 20).

O presente trabalho estabelece como pressuposto o fato de que o Estado – em suas relações internacionais – deve adotar princípio moral, desde que presente em sua Constituição, o que pode significar abrir mão de algum projeto de poder.

Em verdade, a Constituição é a “consciência” do Estado em suas relações internacionais, o que pode representar elementos de motivação, freios e impedimentos.

Essa oposição a alguns pontos do paradigma realista não significa que diversos outros elementos dessa corrente não tenham relevância e

importância, ao contrário, ele apresenta análise minuciosa e pertinente sobre diversos aspectos do mundo do “ser”, tal como, a “observância às circunstâncias concretas de tempo e lugar”, o que pode justificar posições pragmáticas, porém, **o pragmatismo não pode sobrepor-se aos princípios presentes na constituição**, ou melhor, o pragmatismo deve se adaptar aos princípios.

Por exemplo, em nome de algum interesse, não se pode olvidar a prevalência dos direitos humanos previstos no artigo 4º, inciso II, da Constituição Federal.

À medida que se adota um princípio, no presente caso, o princípio do interesse nacional, extraído somente de Constituições democráticas e populares, esse passa a ser -- ao lado de outros princípios constitucionais diretamente afeitos às questões internacionais -- a diretriz obrigatória para a formulação da política externa, a partir do qual o governante pode estabelecer a política pragmática a ser adotada.

Na hipótese de o Estado não ser regido por uma Constituição democrática e popular, não existem os parâmetros balizadores introduzidos pelo princípio do interesse nacional, portanto, o governante assume a tarefa de traduzir e identificar tal interesse, o que pode ser impreciso, distorcido e, eventualmente, atender a determinados grupos próximos ao núcleo de poder.

Todavia, em um regime democrático, em plena Era da Informação, o Chefe de Estado, ao formular e executar a política externa, deve necessariamente observar o posicionamento da população a respeito do tema em debate.

Na Grã-Bretanha, por exemplo, a opinião pública participa da política externa desde o século XVIII, como se observa a partir do relato de Henry Kissinger (2007, p. 85):

Uma das causas da fraqueza da Grã-Bretanha em tempo de crise era a natureza representativa das suas instituições. A opinião pública desempenhava um papel importante na política externa britânica desde 1700. Nenhum outro país da Europa do século XVIII tinha um ponto de vista da 'oposição' relativamente à política externa; na Grã-Bretanha isso era inerente ao sistema. No século XVIII os *tories* representavam, regra geral, a política externa do rei, que se inclinava para a intervenção nas disputas continentais; os *whigs*, tal como Sir Robert Walpole, preferiam manter um certo grau de distanciamento em relação às querelas europeias, procurando enfatizar a expansão ultramarina. No século XIX os respectivos papéis tinham-se invertido. Os *whigs*, como Palmerston, representavam uma política ativista, enquanto os *tories*, como Derby ou Salisbury, recusavam os envolvimento no estrangeiro. Os radicais, como Richard Cobden, aliavam-se aos conservadores na defesa da postura não intervencionista.

Uma vez que a política externa britânica emergia de debates abertos, o povo britânico manifestava uma extraordinária unidade em tempo de guerra. Por outro lado, uma política externa altamente partidária tornava possível – embora invulgar – inverter a política externa sempre que um primeiro-ministro era substituído.

O exemplo apresentado por Kissinger é um caso extremado, pois o cidadão britânico estava inserido nas discussões sobre política externa desde 1700. Na maioria dos países, a situação é oposta, portanto, nesses casos, o único recurso possível para se obter o interesse nacional é extraí-lo da Constituição de cada país, com as ressalvas acima apresentadas: participação

popular e democrática na elaboração desse documento, além da amplitude necessária de temas tratados.

No presente trabalho, será adotada a ideia de que o posicionamento pontual da opinião pública sobre determinado assunto representa a vontade geral sobre um tema específico, portanto, a mesma constitui-se em uma **fonte secundária** da política externa.

Ocorre que a aferição do interesse nacional -- a partir da opinião pública -- encontra alguns óbices: certos temas são extremamente complexos, o que demanda a participação e debate com técnicos especializados, fugindo do alcance e compreensão do cidadão médio; em outras situações, e conforme o tema, não ocorre o despertar do interesse da opinião pública, que está mais preocupada em administrar o seu dia-a-dia e, por último, em outras situações do passado, os negócios de Estado não eram públicos.

Por outro lado, a participação consciente da população na discussão e formulação das políticas públicas, certamente, constitui-se em um ótimo mecanismo para se obter o interesse nacional sobre determinado assunto pontual e específico, mas, em alguns Estados, os temas internacionais ainda não foram inseridos na agenda política, ou apenas recentemente passaram a fazer parte do debate político eleitoral, como ocorreu no Brasil, em que -- somente a partir da última década do século XX -- a agenda internacional e a participação brasileira no cenário internacional deixaram de ser objeto unicamente de debates acadêmicos e governamentais e relativamente alcançaram o grande público. Enfim, a opinião pública, aparentemente, tomou consciência de que o Estado brasileiro é um ator internacional.

Em verdade, à medida que houvesse uma opinião pública participante, a mesma serviria para dar maior precisão ao pragmatismo a ser adotado, ou seja, embora o governante – dentro de certos limites impostos pelo princípio do interesse público – possa adotar a solução pragmática que entender mais conveniente, essa liberdade fica restrita ao posicionamento da opinião pública.

Nesse mesmo sentido, Joseph S. Nye Jr. (1999, p. 24) -- face à complexidade de alguns temas -- defende a participação de especialistas no esclarecimento à população das relações entre determinados eventos e os interesses nacionais.

Todavia, ressalta que -- se uma opinião pública informada, inclusive quanto aos custos de apoiar determinada política -- optar por certo posicionamento, não há que se questionar a sua legitimidade em uma democracia.

Nesse ponto, cabe estabelecer um paralelo entre o poder do governante em relação à política externa e o poder discricionário que esse mesmo governante, no âmbito interno, tem no dia-a-dia da administração pública.

O poder discricionário pressupõe a faculdade de agir, ou não agir, segundo norma jurídica prévia, ou seja, o governante escolhe, entre diversas opções, aquela que achar a mais oportuna e conveniente, que são os dois parâmetros que norteiam o poder discricionário. Esse poder é oposto ao arbítrio, que, por sua vez, se resume a uma ação em desacordo com a norma jurídica.

A estrutura do conceito de poder discricionário apresenta similitude com o tema ora em análise, pois, a partir de uma norma jurídica, qual seja, o princípio do interesse nacional, extraído da Constituição Federal, seriam

estabelecidos os parâmetros legais para que o governante pudesse escolher entre diversas opções.

Por sua vez, a seleção de uma das opções obedeceria a um critério pragmático que não ficaria restrito aos critérios de conveniência e oportunidade, devendo ser acrescidas outras variáveis – próprias das relações internacionais -- a serem posteriormente discutidas no tópico dedicado à análise do princípio do interesse nacional, porém, observando a opinião pública.

Enfim, da mesma forma que o governante tem limites a sua atuação no âmbito interno, ele também tem limitações no âmbito internacional, não prevalecendo o conceito superado, segundo o qual o Chefe de Estado é o único responsável pela formulação da política externa, devendo submeter-se ao princípio do interesse nacional.

A afirmação, acima exposta, poderia ser rebatida com a teoria da “Razão de Estado” (BOBBIO, 1997, p. 1067) que, em caso de risco à segurança do Estado, justificaria por parte do governante violar as normas jurídicas, morais, políticas e econômicas. Evidentemente, se existe risco à segurança do Estado, a manutenção de sua integridade territorial é uma prioridade e atende ao interesse nacional, porém, mesmo essa situação já se encontra regulada na Constituição Federal brasileira, portanto, o governante simplesmente estará submetendo-se ao império da lei. Todavia, o que se pretende analisar é o interesse nacional em qualquer situação, ou seja, período de paz ou guerra, porém, tem-se consciência de que a sua aplicação em um período de paz é mais complexa.

Assim sendo, o objetivo central deste trabalho consiste em identificar e extrair da Constituição Federal de 1988, e posteriores alterações, o princípio do interesse nacional, que deve estabelecer o parâmetro legal a partir do qual a política externa brasileira deva ser formulada e implementada. Dessa forma, o presente estudo pretende ainda contribuir para uma reflexão sobre o tema do interesse nacional, limites de atuação dos governantes no âmbito internacional e breve análise da atuação do governo federal e de suas empresas estatais.

O tema ora em foco é relevante para as Relações Internacionais, porque o interesse nacional é justificativa e fundamento das políticas adotadas pelos Estados no âmbito internacional, muito embora o termo não apresente uma definição precisa, ou, pelo menos, o seu uso esteja circunscrito a limites específicos. Em outras palavras, o termo é utilizado para justificar qualquer situação, o que evidentemente não contribui para o desenvolvimento das Relações Internacionais.

Em verdade, o interesse extraído do posicionamento do governante e corpo burocrático que o cerca, não representa o interesse nacional. Por mais que o governante e o aparato burocrático estejam dispostos a deixar de lado suas vontades e convicções e queiram efetivamente descobrir o interesse nacional, nenhum esforço intelectual desse pequeno grupo – por mais preparado e engajado que esteja -- substitui a mobilização e esforços envolvidos em um processo constituinte, quando representantes de todas as unidades da nação participaram da elaboração da lei maior do país, ainda mais no caso brasileiro, quando o país estava em um importante momento de transição para a democracia plena, fim de um período de exceção, quando o

momento era outro e havia maior e real interesse da população por temas políticos.

Naturalmente, existem inúmeras críticas à representatividade dos constituintes eleitos, à influência do poder econômico, à sub-representação de alguns Estados federados e outros pontos relevantes. Porém, para o presente trabalho, será adotado o pressuposto de que o processo constituinte, a Constituição Federal promulgada em 1988 e emendas posteriores, representaram e representam a vontade geral, portanto, é fonte para se obter o interesse nacional.

A adoção da Constituição Federal como fonte do interesse nacional não obedece apenas à ideia de essa norma ser a melhor fonte da vontade geral, mas, obedece, ainda, a outro imperativo igualmente relevante em um Estado Democrático de Direito, qual seja: o governante, e todo agente público, deve se submeter às normas jurídicas vigentes em um Estado, ou seja, o que predomina é o império das leis.

Dessa forma, mesmo que o governante alegasse a existência de um outro instrumento para aferir o interesse nacional, por exemplo, a realização de pesquisa via telefone, caso a respectiva política exterior a ser implementada viesse a ferir a legislação vigente, o governante estaria impedido de adotá-la, pois estaria cometendo uma ilegalidade.

Isso ocorreria na seguinte situação hipotética: pesquisa de opinião pública realizada em todo o território nacional indica que a maioria da população é favorável à pena de morte para o crime de latrocínio. Nesse contexto, mesmo existindo a referida pesquisa, o governante ficaria impedido de aplicar a pena de morte, posto que estaria adotando uma conduta ilegal.

Esse raciocínio é compreensível no âmbito interno, mas, também se aplica ao âmbito internacional, na formulação e implementação da política exterior.

Isso posto, o presente estudo, ao elaborar o princípio do interesse nacional, pretende ainda criar instrumentos de controle do Estado, pois a PEB envolve esforços e recursos que muitas vezes são retiradas indevidamente e sem real motivação da população brasileira.

A consecução do trabalho demandará análise bibliográfica, a mobilização de fontes primárias e será estruturado da seguinte forma:

O capítulo 1 apresenta o conceito de interesse nacional e sua evolução histórica até o presente momento, inclusive, discutindo a participação da opinião pública e o impacto da revolução da informação, além de debater o processo decisório e a formulação da política externa.

O capítulo 2 enfoca o papel da constituição em um Estado Democrático de Direito, além de discutir e aprofundar o debate sobre as funções da União, da Presidência da República, do Congresso Nacional e das entidades da Administração Pública Federal (BNDES, Petrobrás e outras) na política externa brasileira.

O capítulo 3 apresenta a construção do princípio do interesse nacional propriamente dito, a partir do conceito de princípio, proposições teóricas no campo das Relações Internacionais e limites a sua aplicação.

Por fim, o capítulo 4 analisa um caso concreto em que se aplicou, ou se deixou de aplicar, o princípio do interesse nacional.

1. O INTERESSE NACIONAL

Antes de iniciar a discussão sobre o tema e sua contextualização, e considerando-se que o termo “interesse nacional” é utilizado de forma indiscriminada, cabe inicialmente analisar se estamos diante de um “conceito” ou “noção”. Segundo Renato Janine Ribeiro, o “conceito” é preciso, elaborado com rigor, e a “noção” é imprecisa, vaga e, conseqüentemente, induz ao erro. Em relação ao próprio tema em estudo, interesse nacional, Renato Janine Ribeiro (2008) se posiciona:

Por isso é que, talvez, devemos partir do interesse nacional como conceito para, contentando-nos com um mínimo nele (...) desenvolver depois disso uma variedade de concepções a seu respeito. Ou seja, conceito é o núcleo duro, mas leve; noções são as divergências que o rodeiam. Se formos muito longe no conceito, não admitiremos a diferença, a discussão. Poderemos acabar até na geopolítica conservadora. Se, por outro lado, nos satisfizermos com a noção, não iremos além de opiniões de pobre fundamento. O melhor é unir o rigor que o conceito traz e a liberdade que as noções permitem.

O presente trabalho também adota o posicionamento acima exposto, pois, o que se tem visto até o momento é a utilização do interesse nacional de forma indistinta para justificar qualquer ação em política exterior, aproximando-se da ideia de “noção”, todavia, o objetivo é construir um “conceito” de interesse nacional, com o devido rigor, a partir da Constituição Federal, sem a indevida rigidez, o que somente ocorre quando se elabora um princípio.

Enfim, este capítulo tem por objetivo discutir o tema interesse nacional, com o fito de explicitar e detalhar suas características e nuances, contextualizando o seu significado nas atuais especificidades das Relações Internacionais e, dessa forma, estabelecer um referencial teórico que servirá de embasamento para analisar a questão sob a ótica da Constituição Federal; e, em segundo lugar, pretende-se discutir o papel e a relevância dos formuladores da política externa de um Estado.

1.1 O conceito de interesse nacional

O interesse nacional é o motivo costumeiro para qualquer tipo de ação no âmbito da política exterior, abarcando desde interesses comerciais até ajuda e apoio de natureza humanitária, embora, em sua origem, sob a perspectiva realista, esteja ligado à questão da segurança do Estado em um ambiente anárquico.

Ocorre que, atualmente, as inúmeras transformações nas Relações Internacionais impõem a necessidade de (re)discussão do interesse nacional, vez que os Estados deixaram de ser os únicos atores internacionais, i.e., outros paradigmas começam a surgir e o fluxo de informação ganhou nova velocidade e complexidade.

1.1.1 Breve histórico sobre o conceito de interesse nacional

O termo interesse nacional, conforme o embaixador Lauro Escorel de Moraes, foi precedido pelas expressões “interesse dinástico”, “interesse do

príncipe” ou “honra nacional”, utilizadas pelos soberanos, antes do advento do Estado Moderno, para justificar moralmente as suas ações no âmbito internacional. Conforme Moraes (1986, p. 152) “o aparecimento dos Estados Nacionais e o desenvolvimento das instituições democráticas é que vieram pouco a pouco a opor a ideia do “interesse nacional” à ideia do “interesse do Príncipe”

Segundo Alejandro Muñoz-Alonso (2006, p. 135), as primeiras formulações do conceito de interesse nacional tiveram um conteúdo fundamentalmente militar, centrado basicamente na questão da segurança, vez que os Estados do continente europeu, por estarem situados em um espaço comparativamente pequeno, enfrentavam-se frequentemente por questões territoriais.

Em função de o conceito estar originariamente relacionado à questão militar, principalmente à ideia de segurança nacional e, considerando-se que o enfrentamento se dava com Estados com capacidade militar similar ou superior, o pressuposto básico era aliar-se a qualquer Estado, independentemente de questões religiosas, ideológicas ou de qualquer natureza.

A Grã-Bretanha, por sua vez, face à ausência de fronteiras físicas com outros países europeus, inexistindo, portanto, preocupação direta com invasões territoriais, reforçava o seu poderio naval e direcionava a sua política externa com vistas a evitar o aparecimento de um Estado que se tornasse homogêneo, o que a levava a não participar de coalizões permanentes e a aliar-se com o elo mais fraco nos enfrentamentos militares. Além disso, considerando-se essa peculiaridade geográfica, o interesse nacional britânico assumia um conteúdo

sensivelmente mais extenso, abarcando questões comerciais, principalmente, a defesa permanente da liberdade marítima.

Em resumo, o conceito de interesse nacional origina-se de preocupação de natureza militar, em que os Estados se encontram em um ambiente internacional anárquico, preocupando-se apenas com a respectiva segurança nacional, o que permitia aliar-se com qualquer outro Estado, ou seja, os vínculos eram pontuais e momentâneos.

Essas características podem ser evidenciadas, segundo Henry Kissinger, em diversos pronunciamentos de autoridades governamentais britânicas:

Em 1856 Palmerston definiu o interesse nacional britânico nos seguintes termos “Quando as pessoas me pedem (...) aquilo a que se chama uma política, a única resposta é a de o que pretendemos fazer é o que nos parece melhor em cada circunstância, fazendo dos interesses do país o nosso princípio fundamental.” Meio século mais tarde, a descrição oficial da política externa britânica não se tornara mais precisa, como refletia a declaração do ministro dos Negócios Estrangeiros Sir Edward Grey: “Os ministros dos Negócios Estrangeiros britânicos têm-se guiado por aquilo que lhes parece ser o interesse imediato deste país, sem fazerem cálculos elaborados para o futuro.”

Na maior parte dos países, governantes como estes teriam sido ridicularizados como tautológicos – fazemos o que é melhor porque pensamos que isso é melhor. Na Grã-Bretanha eram considerados luminárias; só muito raramente eram chamados a definir a tão usada expressão *interesse nacional*. “Não temos aliados eternos, nem inimigos permanentes”, disse Palmerston. A Grã-Bretanha não

necessitava de uma estratégia formal, porque os seus dirigentes entendiam tão perfeita e visceralmente o interesse britânico que podiam agir espontaneamente em cada situação quando ela surgia, confiantes em que o público os seguiria. De acordo com as palavras de Palmerston, “os nossos interesses são eternos e temos o dever de os seguir” (2007, p. 81).

Ocorre que, a partir da metade do século XIX, o conceito passou por transformações face às mudanças políticas, sociais e tecnológicas, como observa Alejandro Muñoz-Alonso (2006, p. 137):

La creciente importancia del Parlamento en la determinación de la política exterior, el incremento del número de ciudadanos con derecho a voto, con el establecimiento del sufragio universal masculino, la influencia cada vez mayor de la prensa y los comienzos de una cierta proto-globalización, que permite transmitir con mayor rapidez las informaciones y hace sensibles a las poblaciones por acontecimientos que se producen en territorios lejanos, influyen decisivamente en la idea del interés nacional.

La creciente importancia de la opinión pública, fuente de legitimidad de los Parlamentos que, a su vez, legitiman a los Gobiernos, determina la superación de una idea clásica, dotada de una enorme resistencia, según la cual la política exterior sería de la exclusiva competencia del rey, de modo que sólo dependería de “la voluntad del príncipe”.

No século XX, a partir da Primeira Guerra Mundial, surge uma nova concepção de ordem internacional, fundada em uma visão “moral”, que tem como expressão os “Catorze Pontos” apresentados pelo então presidente norte-americano Woodrow Wilson.

Em 8 de janeiro de 1918, Wilson apresentou os “Catorze Pontos” para uma sessão conjunta do Congresso norte-americano, em que expôs os objetivos norte-americanos para a Primeira Guerra, sendo que, ao final, preconizou a construção de uma nova ordem internacional. Para Henry Kissinger (ano da publicação, p. 194), essa nova ordem teria a seguinte característica:

O mundo que Wilson planeava basear-se-ia em princípios, não em poder, na lei, não em interesses – tanto para o vencedor como para o derrotado; por outras palavras, uma inversão completa da experiência histórica e do método de atuação das grandes potências.

Segundo Kissinger, essa nova ordem somente seria possível se os Estados abrissem mão de seus respectivos interesses nacionais e fundassem um organismo internacional:

Wilson propôs que se instituisse a paz sobre o princípio da segurança coletiva. Na sua opinião e na de todos os seus seguidores, a segurança mundial exigia, não a defesa do interesse nacional, mas paz como um conceito legal. A certeza de que fora cometida uma violação da paz exigia uma instituição internacional, que Wilson definiu como a Sociedade das Nações (*Idem, Ibidem*, p. 192)

A Sociedade das Nações não obteve êxito em seus objetivos e, pouco tempo depois, uma nova guerra mundial foi deflagrada. Após o seu fim,

novamente, criou-se uma nova instituição internacional, qual seja, a Organização das Nações Unidas.

Segundo Alejandro Muñoz-Alonso (2006, p. 140), a ONU foi criada a partir da visão “moral” dos EUA sobre a ordem internacional, que pode ser conferida a partir do documento de criação desse organismo internacional, a “Carta de São Francisco” que, em nenhum momento, em seu “Preâmbulo” ou no capítulo referente a “Propósitos e princípios”, faz referência ao interesse nacional, mas, ao contrário, enfatiza abordagem ampla e vaga, por exemplo, quando define que o uso do recurso militar deveria ocorrer apenas em função do interesse comum.

Porém, em sua opinião, Muñoz-Alonso reconhece ser impossível desconsiderar o interesse nacional, mesmo considerando as diferenças da ordem internacional existente à época do Tratado de Westfalia e a situação atual. Em verdade, ele entende que atualmente existe uma crise no conceito de interesse nacional.

1.1.2 Diversas visões sobre o conceito de interesse nacional

O primeiro grande debate da teoria das Relações Internacionais (Cf. NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 4) ocorreu entre aqueles que estudavam problemas ético-morais, a fim de tornar o mundo mais pacífico (idealistas), e um segundo grupo, que se dedicava a entender o funcionamento do mundo e seus sinais, com o objetivo de garantir a sobrevivência do Estado (realistas). A Segunda Guerra Mundial fez com que os idealistas saíssem de cena.

Porém, como enfatizado por Nogueira e Messari, a natureza normativa de uma teoria não a invalida. Quanto a isso, os autores mostraram

(...) não apenas que várias teorias nunca abriram mão de serem normativas, como existem argumentos que afirmam que todas as teorias são normativas por definição, ou seja, todas as teorias tratam de um *dever ser*, inclusive os realistas e os liberais, que afirmam lidar exclusivamente com o *ser*. Procuramos, então, afirmar que *ser* normativo não apenas é legítimo, mas recomendável, principalmente de onde estamos escrevendo (2005, p. 10).

No presente caso, a extração do princípio do interesse nacional trabalha no mundo do *ser*, pois, ele regula uma situação de fato e, conseqüentemente, vincula e obriga todos os governantes e cidadãos, cabendo inclusive a possibilidade de acionar o Poder Judiciário, caso não seja seguido. Todavia, face ao ineditismo do princípio, e às prováveis resistências, a sua efetividade é um obstáculo a ser superado.

(a) O interesse nacional: os paradigmas realista e liberal, o construtivismo

Segundo Hans Morgenthau (2003, p. 16), expoente do paradigma realista, o interesse nacional é definido em termos de poder, ou seja, o Estado, ator central das relações internacionais, teria como objetivo final alcançar mais poder para si. Essa lógica se aplicaria a qualquer Estado, independentemente

de ideologia ou sistema de produção, portanto, o fim da política internacional é o poder:

A política internacional, como toda política, consiste em uma luta pelo poder. Sejam quais forem os fins da política internacional, o poder constitui sempre o objetivo imediato.

(....)

Contudo, sempre que buscarem realizar o seu objetivo por meio da política internacional, eles estarão lutando por poder (*Idem, Ibidem*, p. 87).

O paradigma liberal, em contrapartida, por meio de Keohane e Nye, defende a existência de crescente conexão entre os Estados, estabelecendo uma nova configuração denominada interdependência complexa que, por sua vez, coloca em xeque a definição realista de interesse nacional:

Do ponto de vista teórico, a interdependência complexa atingiu em cheio o tradicional conceito de “interesse nacional”. Se não podemos mais considerar o Estado como um ator unitário, mas antes uma arena em que interesses de diferentes grupos da sociedade se enfrentam, já não podemos inferir o interesse nacional do comportamento do Estado, mas precisamos identificar quais interesses seus representantes estão defendendo em cada contexto específico (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 86).

Atualmente, segundo Joseph S. Nye Jr. (1999, p. 24), não existe um único interesse nacional, formando – em uma democracia – um conjunto de interesses compartilhados, que devem ser priorizados.

O interesse nacional abarca os interesses estratégicos, econômicos e inclui valores como direitos humanos e democracia, desde que a população entenda ser importante para a sua identidade e esteja disposta a pagar um preço pela sua promoção.

Para Nye, em que pesem as diversas visões sobre a atual amplitude do interesse nacional, em um ambiente democrático, a sua definição e prioridade ensejam inevitáveis debates, que se mostram salutares, cabendo aos especialistas apontar ameaças, inclusive, demonstrando as relações entre os diversos eventos que, às vezes, compõem longas cadeias, cujas relações de causalidade não são óbvias. Defende, ao final, que uma definição democrática de interesse nacional não aceita distinção entre uma política exterior baseada na moral e outra fundada unicamente no interesse.

Os paradigmas realista e liberal encontram-se consolidados na disciplina das Relações Internacionais, porém, nos anos 80, surgiram perspectivas alternativas, “desafiando a visão convencional das relações internacionais”, na qual se destaca para o presente trabalho o construtivismo (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 176).

O construtivismo, que apenas a partir de 1989 participou de estudos das Relações Internacionais, tem como premissa que o mundo se encontra em permanente construção pelos agentes, não foi predeterminado, portanto, pode ser modificado, ou seja, ele é socialmente construído (*Idem, Ibidem*, p. 132).

Para Nogueira e Messari, ao comentarem o artigo do construtivista Alexander Wendt, a defesa do interesse nacional deve ser precedida de sua definição e, para tanto, é necessário primeiro a definição das identidades coletivas:

Por fim, no artigo de 1994, Wendt criticou as teorias dominantes por considerarem as identidades como predeterminadas e apresentou uma proposta para explicar, de maneira endógena, o processo de construção de identidades coletivas. Discutindo a formação dessas identidades coletivas, Wendt definiu-as como produto de processos relacionais, sujeitas às mudanças. Com esse argumento, Wendt acabou fechando um ciclo: processos relacionais podem levar a mudanças nas identidades coletivas, que, por sua vez, podem modificar a lógica de funcionamento da anarquia. **Com isso, uma das premissas centrais do realismo – a ação dos Estados em prol da *defesa do interesse nacional* – pôde ser modificada: antes de defender o interesse nacional como algo previamente determinado, é preciso definir esse interesse nacional e, para defini-lo, é preciso definir as identidades que estão em sua origem** (grifos nossos) (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 176)

(b) Outras visões do interesse nacional

Norberto Bobbio (1997, p. 641), por sua vez, afirma que o interesse nacional deve ser abordado a partir de dois prismas: o contexto da política interna e o contexto das relações internacionais.

No âmbito da política interna, interesse nacional está relacionado ao interesse da generalidade dos habitantes de um país, que pode se contrapor aos interesses individuais e de grupos econômico-sociais, inclusive interesses regionais particularistas. Frequentemente, em relação à definição acima apresentada, em vez de se utilizar o termo interesse nacional, costuma-se falar em “interesse público” ou “interesse geral”.

No contexto das Relações Internacionais, interesse nacional está relacionado à teoria da “Razão de Estado” e preconiza que os Estados – em um ambiente internacional anárquico – deve fazer uso da força militar para resolver, em última instância, os conflitos com outros Estados. O interesse nacional também pode ensejar a adoção de políticas expansivas ou de contenção de outras potências, políticas econômicas protecionistas, adesão a blocos hegemônicos em posição subordinada, busca de espaços vitais para os seus produtos e acesso à matéria-prima e integração a bloco, com renúncia de parte de sua soberania.

A teoria da “Razão de Estado”, em definição genérica e abstrata, segundo Bobbio (1997, p. 1066), afirma que

(...) a segurança do Estado é uma exigência de tal importância que os governantes, para a garantir, são obrigados a violar normas jurídicas, morais, políticas e econômicas que consideram imperativas, quando essa necessidade não corre perigo (...)

No concernente à teoria da “Razão de Estado”, o presente trabalho não admite a sua aplicação no âmbito interno, vez que – eventuais situações de

risco à segurança do Estado – já se encontra regulada na Constituição Federal brasileira de 1988, portanto, os instrumentos jurídicos para a adequada defesa da integridade territorial encontram-se à disposição do governante, o que não justificaria qualquer violação à norma jurídica e ao império da lei.

Por exemplo, cabe à União declarar a guerra e celebrar a paz, assegurar a defesa nacional, decretar o estado de defesa, repelir invasão estrangeira, dentre outras atribuições relacionadas à segurança de Estado, conforme disposto no artigo 21 da atual Constituição Federal, a seguir transcrito:

Art. 21 – Compete à União:

.....

II – declarar a guerra e celebrar a paz;

III – assegurar a defesa nacional;

.....

V – decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

.....

Art. 34 – A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I – manter a integridade nacional;

II – repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra.

A Constituição Federal brasileira, inclusive, prevê a fonte de financiamento em caso de guerra ou de sua iminência:

Art. 154 – A União poderá instituir:

.....

II – na iminência ou no caso de guerra externa, impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação.

Enfim, em um Estado democrático de direito, no qual a Constituição reflete a vontade popular, que é um pressuposto do presente trabalho, não há que se falar em teoria da “Razão de Estado”, por ser inaplicável, uma vez que o ordenamento jurídico já regulou e previu os casos de guerra.

Não é porque uma teoria respondia às questões suscitadas em uma época, em uma determinada situação, que se torna uma verdade absoluta e, conseqüentemente, deve ser adotada eternamente. A evolução da humanidade impõe outras reflexões e posicionamentos.

O historiador José Honório Rodrigues, em seu livro *Interesse Nacional e Política Externa*, define o termo da seguinte forma:

Na realidade, os interesses da Nação são um somatório de aspirações permanentes e atuais que se criam e se desenvolvem no processo histórico e dependem muito das

características do povo e das etapas do desenvolvimento econômico.

(.....)

As aspirações nacionais, forma subjetiva com que os interesses vitais e estruturais se projetam na consciência nacional, independem de diferenças regionais, de classes ou de minorias étnicas, pois as diferenças entre uns e outros podem ser harmonizáveis e, se não coincidem, podem não ser incompatíveis, sendo o compromisso básico sempre possível.

(....)

Daí mesmo a unicidade e indivisibilidade do interesse nacional no campo interno e externo. Por isso já dizia Rebouças, em 1831, na Câmara, que nós não prescindimos de interesses internos, quando nos ocupamos dos externos, antes o nosso objeto é fazer com que estes últimos apoiem e promovam os primeiros.

(...)

Mas se o interesse nacional é aquele que defende aspirações permanentes e atuais da Nação, ele visa essencialmente garantir dois objetivos, o bem-estar do povo, seus direitos e garantias e os da unidade política e integridade territorial da União. Temos, aí, os dois principais elementos que definem o interesse nacional, os interesses do povo, pois “todo poder dele emana e em seu nome é exercido”, e os da União (1966, p. 77).

A definição de Rodrigues é interessante porque apresenta a ideia de unicidade e indivisibilidade do interesse nacional, o que se mostra justificável, pois, mesmo em um Estado multifacetado, determinados pontos em comum devem existir, o fato de viverem em um mesmo território, pagarem seus tributos para um mesmo estado e compartilharem valores, faz com que as pessoas

tenham aspirações comuns, ou ao menos harmonizáveis, o que ele denominou como bem-estar do povo.

Um segundo ponto interessante foi o comentário de Rebouças, em 1831, na Câmara, posicionando-se no sentido de que a política externa apoie e promova o interesse interno, ou seja, a política externa estatal só se justifica se for para benefício, ou que não haja prejuízo, do interesse nacional, do interesse do povo.

Por fim, cabe aludir à definição de interesse nacional apresentada pelo Embaixador Lauro Escorel Moraes em sua aula inaugural, em 3 de março de 1986, na Faculdade de Direito da USP.

Moraes (1986, p. 152) apresenta três correntes que surgiram para caracterizar o significado real do conceito: a objetivista, a subjetivista e a que se fundamenta no processo decisório.

A objetivista, cuja figura central é Morgenthau, entende que

(...) interesse superior de uma nação constitui uma matéria de realidade objetiva, e que, mediante a descrição da realidade nacional, seria possível ao analista, utilizar o conceito de interesse nacional como base satisfatória para se avaliar a adequação das políticas adotadas por um determinado país. Segundo essa corrente, as descrições do interesse nacional corresponderiam à situação objetiva da nação, dos diferentes fatores - geográficos, econômicos, militares, psicológicos, que integram o chamado poder nacional (*Idem, Ibidem*, p. 153)

Moraes não se filia à corrente objetivista, porque discorda da utilização do poder nacional como base para avaliar o que é melhor para a nação, posto que não se sustenta, ressaltando que “o poder é algo ambíguo e incerto tanto quanto o é o conceito de interesse nacional” (*Idem, Ibidem*, p. 154). Apresenta ainda ressalvas em função do desequilíbrio de poder existente no âmbito internacional:

Definir o interesse nacional apenas em termos de poder, como preconizam os partidários do chamado “realismo político”, não é aceitável, pois equivale a admitir que as nações débeis, desprovidas de poder, não tem interesses legítimos a defender, nem direitos a reclamar na comunidade internacional, só lhes restando conformar-se com a condição de meros objetos do jogo internacional das superpotências (*Idem, Ibidem*, p. 159)

A corrente subjetivista, por sua vez, entende que o interesse nacional está longe de constituir uma verdade objetiva singular, identificável, mas representa um conjunto pluralista de preferências subjetivas que mudam todas as vezes os requerimentos e aspirações da comunidade nacional (*Idem, Ibidem*, p. 159).

Moraes também não se filia à corrente subjetivista, pois, considerando que o interesse nacional reflete posições e interesses conflitantes de diversos grupos, a dificuldade seria identificar quais grupos constituem e representam verdadeiramente a nação.

A terceira corrente, com a qual Moraes se identifica, observa que o interesse nacional, sendo composto de valores, não é susceptível de uma

medição objetiva, portanto, "a única maneira de se descobrir o que o povo necessita e deseja, é presumir que seus requerimentos e aspirações se refletem nas decisões adotadas pelos formuladores políticos no processo decisório" (*Idem, Ibidem*, p. 153). Para sustentar a sua opção argumenta:

(...) no processo decisório de uma sociedade democrática, as metas ou objetivos que a sociedade nacional estabelece para si mesma no que concerne a sua política exterior, resultam de uma negociação entre vários grupos que reivindicam aspirações e necessidades. O conteúdo substantivo do interesse nacional será, assim, nessa perspectiva, aquilo que os formuladores políticos do governo responsável decidam que deve ser, em cada caso, considerado o melhor para a nação.

(...)

O procedimento institucional que leva à decisão, ganha, desta forma, uma importância crucial, pois dele dependerá a escolha de meios e fins que correspondam ao interesse real da comunidade. O interesse nacional surge como o resultado terminal do processo decisório.

(...)

Na verdade, os agentes decisórios devem partir, em princípio, do pressuposto de que o interesse nacional é algo superior à simples soma de suas partes, isto é, à variedade e interesses individuais, grupais e setoriais, que invocam sua identificação com o interesse nacional. A grande dificuldade, no caso, está em definir em que consiste o interesse real da nação, qual das suas diferentes interpretações será a mais autêntica e a mais fiel (*Idem, Ibidem*, p. 159).

Em verdade, Moraes, como membro do corpo diplomático brasileiro, reforça a sistemática de tomada de decisão existente atualmente, segundo a qual os formuladores das políticas de governo decidem o que deve ser o “melhor” para a nação. Muito embora ele faça a ressalva de que em uma sociedade democrática o resultado é fruto de negociação entre vários grupos. Não se está aqui afirmando, nem insinuando, que se trata de uma posição corporativista, de resguardo de poder, porém, o embaixador não se atentou para a necessidade de observância à Constituição; tem-se apenas a proposição de manutenção do *status quo*.

À época de sua participação na referida aula inaugural, em 1986, antes da atual Constituição Federal, não estavam previstos os atuais princípios constitucionais das relações internacionais, portanto, não existia vínculo, nem referência à política exterior na carta magna de então, o que justifica a ausência de qualquer menção.

De qualquer forma, Moraes apresenta importante contribuição quando menciona um “núcleo irredutível” e descarta a “santificação dos interesses estatais”:

Não seria o caso, portanto, de descartar a expressão ou conceito de interesse nacional, mas de reconhecer que o mesmo, apesar de sua ambiguidade, possui um **núcleo irredutível e legítimo**, e que, inevitavelmente, teremos de utilizá-lo como uma referência fundamental na dinâmica do processo decisório.

(...)

O interesse nacional, no contexto de uma democracia, deve corresponder essencialmente ao **interesse real da**

população, e não conduzir à santificação de interesses estatais, que não atenda necessariamente às aspirações e interesses legítimos do povo. (...) Por isso mesmo, as decisões de política externa devem resultar de um **amplo e livre debate em que participem todos os segmentos mais representativos da sociedade e se levem em conta os sentimentos e necessidades da comunidade nacional.** (grifos nossos) (*Idem, Ibidem*, p. 156).

Segundo Moraes, o núcleo irredutível seria composto de interesses nacionais permanentes, tais como: a sobrevivência nacional, a integridade territorial, a independência, a autodeterminação e a segurança nacionais, o bem-estar da população, a defesa da identidade nacional, a preservação dos valores nacionais etc. Afirma ainda que em torno desses interesses permanentes existe um consenso válido, embora, “em princípio, até mesmo nesse campo, possam surgir eventualmente discrepâncias e divergências fundamentais” (*Idem, Ibidem*, p. 157).

Esse posicionamento de Moraes é importante, pois, embora, inicialmente, tenha manifestado sobre a existência de grupos que reivindicam aspirações e necessidades, identifica um núcleo irredutível e legítimo que deve ser necessariamente observado pelos formuladores da PEB que, por sua vez, encontra-se inserido na Constituição Federal.

Um segundo ponto importante da manifestação de Moraes diz respeito à “santificação de interesses estatais” que, em verdade, não representam os interesses nacionais, nem atendem ao bem-estar da população.

Nesse ponto, cabe fazer menção a um trecho de *A Política entre as nações*, em que Morgenthau estabelece uma distinção entre o interesse do político e o do povo:

Aqui nos defrontamos com outra dificuldade: o poder ou a política externa dos Estados Unidos não é evidentemente o poder ou a política externa de todos os indivíduos que pertencem à nação chamada de Estados Unidos da América. O fato de que os Estados Unidos tenham saído da Segunda Guerra Mundial como a mais poderosa nação do planeta não afetou o poder da grande massa dos americanos como indivíduos. Afetou, contudo, o poder de todos os indivíduos que administram as relações exteriores dos Estados Unidos e, mais particularmente, daqueles que falam em nome do país ou o representam no cenário internacional. Essas pessoas falam por ele, negociam tratados em seu nome, definem os seus objetivos, escolhem os meios de alcançá-los e buscam manter, acrescentar e demonstrar o seu poder (2003, p. 200).

Essa lúcida análise de Morgenthau, em conjunto com a manifestação de Moraes acerca da “santificação dos interesses estatais”, demonstra que, muitas vezes, a política externa de uma nação não é a política externa de todos os indivíduos que pertencem a essa nação, portanto, essa política não atende ao interesse nacional, nos moldes propostos no presente trabalho.

Em verdade, o princípio do interesse nacional visa atender aos interesses do povo, ao “homem da rua”, e não ao interesse do “homem do gabinete”, que enfeixa os políticos e os diplomatas.

A partir de todo o exposto, inegavelmente, o conceito de interesse nacional sofreu transformações, principalmente em uma democracia, em que a formulação e condução da política externa deixaram de ser atribuição exclusiva do Chefe de Estado, devendo o mesmo respeitar as diretrizes explícitas e implícitas constantes da Constituição, sendo necessária a participação do Poder Legislativo e da opinião pública.

1.2 O interesse nacional na Era da Informação

A revolução da informação, em decorrência de sua amplitude global, não se limitando às fronteiras nacionais, aliada a sua velocidade, trouxe aspectos positivos e negativos.

As sociedades democráticas se beneficiam do fluxo livre de informações, pois não se sentem ameaçadas, enquanto Estados autoritários certamente terão mais problemas. Em abril de 2010, o presidente da Venezuela, Hugo Chavez ¹, declarou que as mensagens originadas da rede social “twitter” representavam uma ameaça terrorista. Nesse mesmo sentido, cabe destacar o trabalho político de denúncia da ativista cubana, Yoani Sánchez², além de inúmeros outros espalhados em todo o mundo. Enfim, a internet e as redes sociais são uma realidade, cujo alcance e impactos reais ainda não foram mensurados, em virtude de seu relativo ineditismo.

¹ Site de jornalismo da Rede Bandeirantes. (<http://www.band.com.br/jornalismo/tecnologia/conteudo.asp?ID=262140>)

² Para informações sobre o trabalho político de Sánchez, consultar o site <http://www.desdecuba.com/generaciony/>

Segundo Nye (1999, p. 25), sob o aspecto econômico, a transparência e a liberdade de circulação das ideias tem se tornado uma questão vital para atrair investidores, portanto, governantes que buscam um rápido desenvolvimento devem desistir das barreiras ao fluxo de informações.

Por outro lado, os acontecimentos -- em qualquer parte do globo -- passaram a ser noticiados quase que instantaneamente, aumentando o volume e a velocidade das informações. Essa nova realidade encurtou o ciclo de notícias, focando em certos conflitos e, eventualmente, deixando outros de fora, o que reduziu o prazo para que as decisões políticas fossem tomadas.

O “efeito CNN” tornou difícil manter itens que deveriam ficar de fora da agenda, em função de sua baixa prioridade e, da mesma forma, os grupos interativos na internet tornaram mais complicado manter uma agenda consistente em termos de política externa, conseqüentemente, a definição do interesse nacional a partir da opinião pública exige uma reflexão mais profunda.

Para exemplificar a inversão de prioridades, Joseph. S. Nye Jr. (*Idem, Ibidem*, p. 26) relata estudo de William Perry e Aston Carter, que propõe repensar a segurança dos EUA a partir de três listas: “Lista A”, que representaria aqueles riscos à sobrevivência dos EUA, como por exemplo, a ex-URSS; “Lista B”, que representaria ameaça aos interesses, e não à sobrevivência dos EUA, tais como, a Coreia do Norte e Iraque; “Lista C”, que representaria riscos que indiretamente afetam os EUA, mas não ameaçam diretamente os seus interesses como, por exemplo, os conflitos na Somália, Ruanda, Bósnia, Kosovo e o Haiti.

A partir desse modelo, o que seria impressionante é que a “Lista C” passou a dominar a agenda da política externa norte-americana, fato este

explicado em decorrência da atenção da mídia, em detrimento de temas que integram a “Lista A”.

Nye ressalta, com toda razão, que é mais fácil veicular imagens de conflitos humanos do que discussões abstratas e complexas, relativas às questões prioritárias (“Lista A”), tais como a crescente hegemonia chinesa, a importância da aliança dos EUA com o Japão, o potencial colapso do sistema internacional de comércio e investimento.

Ressalva, todavia, que o apoio da opinião pública norte-americana à intervenção em conflitos humanitários arrefece diante da imagem de soldados dos EUA mortos, ou feridos. Por outro lado, os norte-americanos não aceitam a *realpolitik* como única diretriz de sua política externa, que deve abarcar questões humanitárias e a defesa dos direitos humanos.

Para resolver essa complexa equação, o autor propõe adotar “regras de prudência”, a partir das quais os EUA somente utilizariam da força quando os interesses humanitários estivessem reforçados por outros relevantes interesses nacionais de ordem econômica ou estratégica, inclusive com a efetiva participação de parceiros locais, e não se deixando confundir com supostos casos de genocídio.

Essa análise de Nye tem como objeto os EUA e parte de três pressupostos: opinião pública participativa em questões de política externa, ampla penetração da revolução da informação na sociedade norte-americana e inversão de prioridades em decorrência de pressão da mídia/internet. Embora seja um contexto absolutamente diferente do brasileiro, alguns pontos devem ser destacados e discutidos.

Em primeiro lugar, a opinião pública brasileira ainda não se acostumou a ver o Estado como um ator no palco internacional, mesmo porque a sua participação -- de forma mais efetiva -- iniciou-se na última década do século XX, inclusive pleiteando assento no Conselho de Segurança da ONU, o que é um fato inédito. Isso pode ser mensurado pelo pouco debate que existe em torno das posições da política externa brasileira, a não ser no meio acadêmico, em pequena proporção, e parcela ínfima da classe política.

Todavia, se o Estado brasileiro continuar o seu projeto de ocupar mais espaço no âmbito internacional, e for bem-sucedido, automaticamente, o tema entrará no centro de preocupação da opinião pública e, conseqüentemente, a classe política, ao menos na aparência, será obrigada a participar da discussão, enquanto que o debate real, e profundo, no Parlamento será realizado pela pequena "elite" que efetivamente atua e dirige o Congresso Nacional.

Em segundo lugar, a revolução da informação também é uma realidade brasileira e, inegavelmente, a médio e longo prazo estaremos em situação similar à dos EUA. O outro canal de informação é a televisão que, por sua vez, atinge a quase totalidade da população.

Assim sendo, a situação relatada por Nye, "efeito CNN" e atuação das redes sociais na internet, em breve, será uma realidade brasileira, portanto, ambos os canais de informação poderão ser poderosos instrumentos de formação da opinião pública brasileira.

Ocorre que os debates e discussões, ocorridas na internet têm se mostrado superficiais, pouco profundos e absolutamente rápidos e

instantâneos, sem qualquer reflexão mais detida sobre as diversas nuances que cercam essas questões, as quais não apresentam respostas fáceis.

Nesse ambiente, existe ainda a total interatividade entre todos os participantes, o que significa a possibilidade de qualquer um influenciar todos, o que pode desencadear um “efeito manada” semelhante ao que ocorre nas bolsas de valores.

Em outras palavras, uma opinião, por mais estapafúrdia que seja, pode receber a adesão – sem reflexão dos demais – formando uma corrente desembestada, que não irá permitir o debate, o contraditório, os quais são instrumentos fortalecedores de uma democracia. Os eventuais opositores irão se diluir, ou melhor, poderão não ter a capacidade de organizar uma contra-corrente e demonstrar a discordância.

Existe mais um agravante: os perfis que aparecem na internet, muitas vezes, podem não corresponder às pessoas que dizem representar, ou seja, são falsos.

Em suma – aparentemente – a internet é um instrumento que não permite o aprofundamento das discussões, nem o amplo e saudável debate existente em todo processo democrático de discussão, a não ser que surjam outros mecanismos, ou se regulamentem mecanismos oficiais de participação, o que não parece ser impossível.

Um exemplo que ilustra essa situação é o comentário feito por José Saramago a respeito do “twitter” Essa rede social permite apenas enviar mensagens com até 140 caracteres de cada vez. Segundo o escritor português “Os tais 140 caracteres refletem algo que já conhecíamos: a tendência para o

monossílabo como forma de comunicação. De degrau em degrau, vamos descendo até o grunhido”.³

A televisão, por sua vez, apresenta outras características: não permite a interatividade entre os espectadores, existindo apenas o fluxo inicial de informação entre a emissora e o telespectador que, eventualmente, pode dirigir perguntas aos participantes de debate. Nesse meio de comunicação, a princípio, pode existir espaço para opiniões contrárias e para o debate, desde que o formato do programa seja devidamente preparado para tal. E, na medida do possível, o debate pode ser desenvolvido com uma profundidade maior.

Essas situações poderiam ser corrigidas com uma maior regulação que, certamente, sofrerá críticas, que podem ser inclusive pertinentes. Outra alternativa seria a criação de um canal oficial na internet, ou, a utilização dos canais de televisão públicos, que seriam espaços públicos e disciplinados de discussão de políticas públicas e, no caso específico, da política externa. Todavia, todo cuidado deve ser tomado para não se transformar em algo tedioso e burocrático e, dessa forma, “afugentar” o cidadão. Enfim, esse é um tema complexo, que não compete ao presente estudo, embora exista a necessidade urgente de repensar a participação do cidadão na vida pública, utilizando os atuais e revolucionários instrumentos de comunicação.

Outro grande problema da televisão e da internet é o já mencionado “efeito CNN”, segundo o qual as políticas públicas ficam a reboque das pautas jornalísticas desenvolvidas nas redações, formato este que se revela inepto. A lógica das redações é diferente daquela que deve se aplicar aos negócios de

³ O *Globo*, 26 jul. 2009. (<http://oglobo.globo.com/blogs/prosa/posts/2009/07/26/jose-saramago-fala-sobre-twitter-lula-seu-novo-livro-208101.asp>)

Estado. As redações querem audiência e, conseqüentemente, patrocinadores, por isso não hesitam em buscar imagens fortes, que atraiam os espectadores.

Para mitigar a inversão de prioridades em decorrência de pressão da mídia/internet, Nye propõe o uso de “regras de prudência”, conforme acima relatado.

No presente trabalho, o que se propõe é a aplicação do “princípio do interesse nacional”, em vez de se adotar as referidas “regras de prudência” que, eventualmente, poderiam ser utilizadas subsidiariamente na formulação e execução da PEB. As “regras de prudência”, por sua vez, deveriam ser construídas sob uma perspectiva do Estado brasileiro, considerando-se suas condições e características.

Enfim, a crise do interesse nacional, citada por Alejandro Muñoz-Alonso (2006), diz respeito ao seu conceito tradicional, qual seja, aquele relacionado à questão da segurança nacional. Atualmente, em uma democracia, o que ocorre é a ampliação desse conceito, abarcando uma série de valores, tais como, direitos humanos e, conseqüentemente, superando o realismo tradicional.

O grande desafio é definir quais são os novos tópicos que devem se inserir no interesse nacional, sem se deixar levar pela pouca profundidade dos debates na internet, nem se permitir que o interesse de uma nação seja pautado pela redação de um órgão de imprensa.

No conceito tradicional de interesse nacional, vinculado à questão da segurança, tratava-se de um único tema e as decisões não apresentavam maiores variáveis, estando normalmente restrito a uma questão dicotômica. Hoje em dia, em uma democracia, os temas que podem ser objeto de debate

são inúmeros, com diferentes complexidades, o que, por sua vez, é um corolário da ampliação da democracia.

Os novos contingentes incorporados ao sistema democrático apresentaram novas demandas ao Estado que, no caso brasileiro, foram incorporadas à Constituição Federal. Dessa forma, esses novos temas já se encontram na lei maior, portanto, ao se extrair o princípio do interesse nacional, estar-se-á, inclusive, trabalhando esses assuntos.

O fato de a Constituição brasileira ter sido promulgada em 1988, em uma data relativamente recente, em um momento histórico especial (redemocratização), reforça a sua representatividade como espelho dos anseios e valores da população brasileira.

1.3 A atual crise do conceito de interesse nacional

O conceito de interesse nacional encontra-se em crise em função das profundas mudanças de natureza política, social, tecnológica, econômica que ocorreram desde o Tratado de Westfalia, o que leva Alejandro Muñoz-Alonso a fazer o seguinte comentário:

Todo esto pone de relieve que el concepto de interés nacional sufre actualmente una crisis patente, ya que se le asocia con las doctrinas del realismo político y del llamado *hard power*, propicio a la solución militar de los conflictos internacionales y basado, según esos críticos, en una visión egoísta de las relaciones internacionales. Los 'políticamente correctos' defensores del *soft power*, del diálogo sin límites, del

multilateralismo y del apaciguamiento a toda costa, de la vigencia sin límites de la supuesta legalidad internacional – entendida e interpretada a su gusto --, no aceptan el interés nacional como critério para determinar las políticas exteriores y de defensa, ya que lo asocian con un supuesto unilateralismo, basado en una visión egoísta y ‘nacionalista’ de las relaciones internacionales. El interés nacional estaría – para quienes así piensan – en los antípodas de una concepción idealizada y utopizante de las relaciones internacionales, propia de ciertos sectores de la izquierda, que recientemente ha sido denominado “buenismo (2006, p. 141).

A primeira conclusão a que se pode chegar é que o realismo político, e sua associação automática com a solução militar, não são suficientes para explicar hoje em dia o conceito de interesse nacional.

Por outro lado, não há que se concordar que o interesse nacional representa um suposto unilateralismo, pois, somente cada Estado pode dizer quais são as suas necessidades em cada momento, portanto, nada mais legítimo que se pleiteie e façam gestões para atender as suas demandas e princípios, isso, naturalmente, sem esquecer os valores que norteiam a população do referido Estado.

Segundo Nye (1999, p. 24), o interesse, atualmente, assume distinta feição na Era da Informação. Encontra-se distribuído em um tridimensional jogo de xadrez, em três diferentes tabuleiros:

- tabuleiro militar, situado no topo; é unipolar, ocupado pelos EUA;

- tabuleiro econômico, situado no meio; é multipolar, ocupado pelos EUA, Europa e Japão que, à época da elaboração do artigo (1999), eram responsáveis por 2/3 da produção mundial, que deve ter mudado em 2010, com o papel desempenhado pela economia chinesa;
- tabuleiro das relações transnacionais, que atravessa fronteiras, situado na base, caracteriza-se por uma dispersa estrutura de poder, sem qualquer controle estatal.

A formulação das políticas tornou-se mais complexa, já que é necessário atuar em diversas dimensões (tabuleiros) ao mesmo tempo, ressaltando que para determinados propósitos o poder militar continua importante, embora seja crescente a relevância e importância do *soft power* na Era da Informação.

Nesse ambiente desregulamentado, em que ocorre fluxo massivo de informações através das fronteiras nacionais, e de forma não custosa, os mercados globais e atores não-governamentais passam a desempenhar papel crescente que, de certa forma, obstam a construção de uma lista coerente de prioridades na política externa e, conseqüentemente, dificultam a articulação de um único interesse nacional.

1.4 A visão de Condoleezza Rice sobre o interesse nacional: uma perspectiva realista

Condoleezza Rice, ocupante dos cargos de Conselheira da Segurança Nacional e Secretária de Estado dos EUA, respectivamente no primeiro e segundo mandatos de George W. Bush, escreveu dois artigos sobre interesse nacional, publicados na *Foreign Affairs*.

O interessante de analisar ambos os artigos é verificar o posicionamento de alguém que, em um primeiro momento, tinha a perspectiva de participar da formulação da política externa dos EUA e, em um segundo momento, participou efetivamente, porém, sempre sob uma perspectiva realista.

Trata-se de uma visão peculiar, sob a perspectiva de um Estado que tem interesse e capacidade de atuação global, diferentemente da maioria dos Estados, que apresentam postura reativa e, diferentemente do Estado brasileiro, que a partir do final do século XX passou a assumir papel de maior relevância no âmbito internacional.

No primeiro artigo, intitulado “*Promoting the National Interest*”⁴, antes da primeira vitória de George W. Bush, apresenta o que seria a política externa norte-americana em uma administração do Partido Republicano.

Inicialmente, Rice admite que profundas mudanças na tecnologia de informação e o crescimento das indústrias baseadas no conhecimento alteraram a dinâmica e aceleraram a tendência à interação econômica que, por sua vez, ignorou as fronteiras estatais.

Nesse contexto, os EUA acompanharam o aumento de sua influência econômica e, conseqüentemente, de sua influência diplomática, sendo que o esboço de uma nova política exterior deveria reconhecer que o país

⁴ *Foreign Affairs*, jan./fev., v. 79, No 1, 2000, p. 45

encontrava-se em uma posição de destaque, ao mesmo tempo em que o mundo caminhava em direção à abertura econômica, democracia e liberdade individual.

Ocorre que, ainda de acordo com a então assessora do candidato Bush, as políticas norte-americanas deveriam apoiar essa tendência, o que não foi priorizado pela administração antecessora de Clinton, que se caracterizou por procurar soluções multilaterais que supostamente não atendiam ao interesse norte-americano.

Rice critica o então suposto apego da administração Clinton às ilusórias normas internacionais, afirmando que, na referida administração, o “interesse nacional” foi substituído pelos “interesses humanitários” ou interesses da “comunidade internacional”, sendo que esse comportamento tinha como raiz o desconforto com a noção de poder político, grande potência, que se expressava com a crença de que -- para o legítimo exercício do poder -- seria necessário o apoio de muitos Estados, ou, melhor ainda, instituições como as Nações Unidas. O fundamento dessa posição seria o pensamento wilsoniano.

Em contrapartida, defende que, à época, os EUA tinham um papel especial no mundo e alguns Estados, em função do tamanho, posição geográfica, potencial econômico e força militar, poderiam afetar a paz, a estabilidade e a prosperidade, portanto, o foco deveria ser o relacionamento entre as potências e a política das grandes potências. Rice afirma ainda que as grandes potências não se preocupam apenas com seus próprios negócios.

Para aqueles que se preocupavam com os valores relacionados aos direitos humanos e à promoção da democracia, contra-argumentava que esses “valores norte-americanos” são universais e, mesmo que em algum Estado tais

valores não tenham alcançado êxito, não se pode simplesmente isolar, ou ignorar, algum poderoso Estado que não compartilhe dos mesmos valores.

Resumi em cinco tarefas a então proposta do Partido Republicano para a política exterior:

- assegurar que o poderio militar norte-americano seria suficiente para deter a guerra, projeto de poder e lutar pelos seus interesses;

- promover o crescimento econômico e a abertura política, estendendo o livre comércio e a estabilidade do sistema monetário internacional para os Estados comprometidos com tais princípios, incluindo o hemisfério ocidental, o qual tem sido negligenciado como área de vital interesse dos EUA;

- renovar forte e profundamente as relações com aliados que compartilhem valores norte-americanos e possam até dividir o encargo de promover a paz, prosperidade e liberdade;

- direcionar as energias dos EUA em compreender as relações com as grandes potências, particularmente Rússia e China, que pode e irá moldar as características do sistema político internacional; e

- tratar de forma decisiva a ameaça dos regimes e poderes hostis, os quais estão cada vez mais vinculados ao terrorismo e desenvolvimento de armadas de destruição em massa (AMD).

Ao final, reafirma que em uma administração do Partido Republicano, a política exterior seria majoritariamente internacionalista, porém, iria partir do interesse nacional, não dos interesses de uma ilusória comunidade internacional.

Esse primeiro artigo, anterior às eleições e vitória de Bush e dos ataques de 11 de setembro, reflete total desprezo aos organismos multilaterais e à legalidade internacional. De certa forma, reafirma um compromisso com o realismo político e, indiretamente, com a teoria da “Razão de Estado”, pois, ao afirmar a necessidade de manter relações com determinado Estado, mesmo que ele costumeiramente afronte os direitos humanos, significa pensar em seus interesses acima das normas jurídicas, ou mesmo morais.

Um segundo ponto de destaque é assumir alguns valores, tais como, democracia e liberdade, como norte-americanos e universais, o que parece despropositado e típico de uma bravata eleitoral.

Um terceiro ponto, mais relevante, diz respeito à ausência de qualquer comentário ou menção ao papel e força da opinião pública, mesmo que admita as mudanças decorrentes da tecnologia da informação e o “enfraquecimento” das fronteiras estatais. De forma deliberada, ou não, ela omitiu qualquer referência à questão, o que evidentemente não pode ser deixado de lado.

Um quarto ponto, igualmente interessante, desponta quando ela comenta que as grandes potências não cuidam apenas dos seus interesses, pois, os poderes relevantes no âmbito internacional transmitem aos Estados detentores dos mesmos o sentimento de serem portadores de determinado e específico direito, qual seja, o de atuar de maneira decisiva no âmbito da política internacional, o que parece ser uma verdade. Assim sendo, pode-se concluir que – nesse mesmo diapasão – o interesse nacional de cada Estado está relacionado ao seu posicionamento enquanto potência internacional, com especificidades e abrangência próprias, embora com um núcleo comum a todo e qualquer Estado soberano.

Um quinto e último ponto a ser destacado diz respeito e procura enfatizar a construção do interesse nacional em um regime democrático, pois, percebe-se a mudança (aparentemente real) entre uma administração democrata, liderada por Bill Clinton, e uma administração republicana, liderada por George W. Bush, posto que a escolha entre uma linha e outra se deu por meio do sufrágio universal, onde supostamente houve a expressão da vontade popular. Evidentemente que essa observação pode ser contraposta com o argumento já conhecido de que não existe real diferença entre democratas e republicanos, todavia, a partir do texto em análise, conclui-se que, ao menos, não havia consenso.

No segundo artigo, intitulado "*Rethinking the National Interest*"⁵, Condoleezza Rice afirma que os ataques de 11 de setembro de 2001 mudaram a visão do EUA em relação às dinâmicas internas e externas dos Estados, ou seja, a globalização expõe as falhas de muitos deles, que se encontram

⁵ *Foreign Affairs*, jul./ago., v. 87, No 4, 2000, p.2

incapazes de solucionar os desafios internos, bem como prevenir que se espalhem e desestabilizem a ordem internacional.

Diante dessa situação, a política externa do governo Bush entendeu que a construção de Estados democráticos faz parte do interesse nacional norte-americano, sendo que no Oriente Médio, especialmente no Afeganistão e Iraque, uma situação de estabilidade duradoura somente seria alcançada com liberdade e democracia. Afirma, ainda, que a política exterior norte-americana tem se sustentado não apenas por meio da força, mas, também, por seus valores, resumindo da seguinte forma: “The United States has long tried to marry power and principle – realism and idealism”. Essa junção do poder e valores norte-americanos configuraria um singular “realismo norte-americano”.

A partir dessa perspectiva, Rice defende a participação de instituições civis e militares norte-americanas no fortalecimento e reforma de Estados fracos, ou seja, prega a ação conjunta do *soft* e *hard power*. Ao fim, expõe que uma ordem internacional que reflita os valores norte-americanos é a melhor garantia do seu interesse nacional, cabendo aos EUA continuar a busca por esse resultado.

Em relação a esse segundo artigo, novamente, vale ressaltar a ausência de qualquer menção à opinião pública e ao seu papel na definição do interesse nacional, bem como qualquer menção ao papel e importância dos organismos internacionais. Ela, simplesmente, ignora tais temas.

O artigo evidencia que o interesse nacional norte-americano, segundo a administração Bush, seria atendido com a construção de Estados democráticos, e esse posicionamento é justificado com um suposto “realismo

norte-americano”, fundado em um casamento de poder e princípio, realismo e idealismo.

Esse posicionamento enseja uma primeira interpretação, que poderia ser classificada como ingênua: o governo Bush, efetivamente, se preocupa com democracia e liberdade, o que justifica a sua expansão e defesa dos referidos princípios. Porém, cabe uma segunda interpretação: constatou-se que o uso do poder militar – por mais superior e bem equipado que seja -- não é suficiente para combater as forças insurgentes em um Estado semi-falido, uma vez que não contaria com o apoio da população local, sendo que a presença do poder militar norte-americano seria custosa e, acima de tudo, desgastante, além de não apresentar qualquer perspectiva de retirada das tropas.

Diante desse quadro, a única forma efetiva de combater as forças insurgentes seria promover mudanças estruturais na dinâmica dessas sociedades, inserindo valores que – supostamente – trariam maior estabilidade, isolando grupos radicais (minoritários) e promovendo a participação de grupos que nunca participaram da vida política desses Estados, o que justificaria o uso do *soft power*. Enfim, a superioridade militar não seria suficiente para garantir a estabilidade e o fim de qualquer tipo de ameaça, pois seria necessário ainda cooptar mentes e almas da população desses Estados.

Essa interpretação permite ainda concluir o seguinte: embora Rice não tenha feito qualquer menção à opinião pública em ambos os artigos, na medida em que o desgaste decorrente da permanência por longo tempo das tropas norte-americanas em combate em território estrangeiro esteja em foco, existe preocupação não-explicita com a opinião pública.

Em relação aos dois artigos escritos por Rice, um ponto a ser destacado é que o conceito de interesse nacional, obviamente, está relacionado ao poder de cada Estado, ou seja, independentemente da discussão do que seja interesse nacional em um governo democrata ou republicano, esse debate somente se aplica aos EUA, cujos interesses estratégicos têm uma amplitude evidentemente maior. Portanto, o interesse nacional brasileiro, mesmo partindo da constituição, terá outra característica e abrangência.

Novamente, vale a pena salientar que, em uma democracia, a vontade popular pode alterar os rumos da política exterior de um Estado, como ocorreu no exemplo norte-americano acima mencionado.

1.5 A formulação da política externa, o processo decisório, os atores e as perspectivas

A formulação da política externa depende do interesse nacional, que, por sua vez, reflete os anseios de uma população, dos instrumentos à disposição do Estado e da conjuntura internacional. Segundo Ricardo Seitenfus (2004, 85),

(.....) o princípio essencial da ação externa estatal resume-se, por um lado, no resguardo da amplitude de decisão dentro da linha de fronteira de seu território e, por outro, na tentativa de direcionar os debates sobre as questões internacionais e sobre a evolução interna dos outros Estados, seguindo uma percepção própria do interesse nacional.

A preservação da capacidade de decisão dentro da fronteira é a preocupação basilar da maioria dos Estados que, no âmbito internacional, desenvolve apenas postura reativa aos acontecimentos internacionais, cabendo a um pequeno grupo de Estados agir no cenário internacional.

O Estado brasileiro, por sua vez, encontra-se em patamar diferente em relação à maioria dos Estados, pois ambiciona ser o líder regional, ocupar um assento no Conselho de Segurança da ONU, enfim, desenvolver papel preponderante no cenário internacional.

Ocorre que a formulação da PEB, o respectivo processo decisório, a percepção do interesse nacional, não acompanharam a nova pretensão do Estado brasileiro, desenvolvendo-se segundo a ultrapassada fórmula segundo a qual o chefe do Poder Executivo e seus assessores diretos interpretam solitariamente os anseios da população, e, conseqüentemente, o interesse nacional, aproximando-se de uma autocracia, o que é incompatível com o sistema democrático vigente e o Estado Democrático de Direito.

Em verdade, em uma democracia representativa, a construção de uma política demanda a participação da opinião pública, de setores empresariais, de organizações não-governamentais e de outros setores do próprio Poder Público, inclusive representantes do diversos entes da federação.

Não se está afirmando que o atual modelo – pouco participativo -- é fruto de má fé deliberada dos governantes, mas, constitui-se herança de um período de exceção, anterior à restauração plena da democracia.

Na Carta Constituinte de 1967, e posteriores emendas, as atribuições da União, do Poder Legislativo e do Presidente da República praticamente coincidem com as existentes na Constituição Federal de 1988.

O único ponto acrescentado foi a necessidade de prévia aprovação do Congresso Nacional dos tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional que, por sua vez, não vem sendo seguido pelos governantes, como será demonstrado mais adiante.

Em verdade, o Poder Legislativo deve assumir papel mais ativo, não se restringindo apenas às atividades das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional de ambas as Casas (Senado Federal e Câmara dos Deputados). Como exemplo da timidez – ou falta de interesse ou preparo, em 2010, no Senado Federal, as subcomissões da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional apresentavam como principais objetos o reaparelhamento das Forças Armadas, a Amazônia e sua faixa de fronteira, os cidadãos no exterior e a mudança climática. Esses temas, evidentemente, são importantes, mas, com certeza, existem outros tão relevantes, como por exemplo, a PEB para a América do Sul, inclusive o papel do BNDES para a região.

Uma análise profunda da Constituição Federal de 1988, *vis-à-vis* as relações internacionais, reserva papéis diferentes ao Poder Executivo e Legislativo, como será demonstrado no próximo capítulo desta tese.

Todavia, em que pese a importância de se modernizar o debate e alterar a dinâmica atual, o que inevitavelmente ocorrerá em algum momento, essas mudanças não dispensam a construção do princípio do interesse nacional.

1.6 Síntese da avaliação: o conceito de interesse nacional para o contexto brasileiro

O primeiro ponto a ser destacado é a definitiva ampliação dos temas relacionados ao conceito de interesse nacional, não se restringindo apenas à questão da segurança, porém, abarcando inúmeros outros que, inclusive, cabe sublinhar, não se restringem àqueles já mencionados, ou seja, outros temas podem aparecer e ser incorporados ao se analisar a Constituição Federal brasileira.

Em segundo lugar, embora existam diversos grupos que procurem influenciar a formulação da política externa e, conseqüentemente, o interesse nacional, existe – como bem explicitado por Moraes (1986) – um núcleo irreduzível e legítimo, fundado no bem-estar da população, na defesa da identidade nacional, na preservação dos valores nacionais, na democracia, no meio ambiente sustentável, na integridade territorial, na independência, na autodeterminação e na segurança nacional, além de outros explicitados na Constituição Federal.

Em uma democracia, a opinião pública é elemento essencial na formação e delimitação do interesse nacional, o que não pode ser esquecido. A revolução da informação criou um mundo novo que já impactou, e ainda vai alterar profundamente todas as relações sociais e as formas de participação da população. Isso não exime os aspectos negativos anteriormente apresentados: a pouca profundidade do debate e o risco de abordar apenas superficialmente assuntos complexos e importantes. Eventualmente, um debate mais denso

poderia ser feito no Poder Legislativo que, a princípio, deveria ter representatividade para tanto.

Nesse novo contexto, não se pode ainda esquecer o impacto da televisão e do referido “efeito CNN”, cabendo ao Estado resistir e não se guiar pelos interesses dos canais televisivos.

Em relação ao papel do Poder Legislativo brasileiro, ele tem se restringido a ser basicamente um simples ratificador de tratados/convenções e, residualmente, fiscalizador de alguns atos internacionais, porém, sempre *a posteriori* dos fatos, ou seja, após o efeito negativo, ou positivo, ter se produzido.

Esse papel do Poder Legislativo segue mais uma tradição, um costume, e não a melhor interpretação do texto constitucional que, por sua vez, indica outra função, como será demonstrada no próximo capítulo.

Em relação à ambição do Brasil de se tornar um líder regional, ampliando seu poder de influência e obediência estrita ao paradigma realista, tem-se que verificar se esse é um objetivo do “homem de gabinete”, ou se vai gerar algum benefício ao “homem da rua”, i.e., tem-se apenas uma “santificação de interesses estatais”, nas palavras de Moraes, ou, algum benefício será gerado a população?

Essa equação deve ser respondida, posto que tornar-se um líder regional terá um custo e não se sabe se a população terá algum benefício, ou se quer assumir esse custo.

Ocorre que esse novo papel e as respectivas ações devem estar em consonância com os valores e aspirações inseridas na Constituição Federal e

consolidadas no princípio do interesse nacional, o que pode permitir um amplo leque de opções. O princípio não é inflexível. Ele permite mais de uma opção, porém, a escolha da mais adequada – em uma democracia -- deve levar em conta o posicionamento da opinião pública.

Enfim, o que deve ser evidenciado é que a opção de custear determinada política significa deixar de investir em algum setor internamente, portanto, o critério de decisão não é simplesmente o valor absoluto a ser despendido, mas, o comparativo com o que eventualmente deixará de ser realizado. Existe um *tradeoff* interno, que um país desenvolvido suporta mais facilmente, o que – por sua vez – é mais delicado em um país em desenvolvimento como o Brasil.

O princípio do interesse nacional deve ser capaz de responder a essa nova realidade, em que o Brasil pretende participar da política internacional, porém, encontra ainda enormes desafios internos.

2. CONSTITUIÇÃO E ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O presente capítulo tem como objetivo inicial apresentar o papel da Constituição em um Estado Democrático de Direito, reforçando a sua função de instrumento da vontade geral.

O Estado brasileiro vive um novo contexto em que se pretende atuar, e influenciar, as relações internacionais, abandonando uma postura reativa e assumindo outra pró-ativa.

Em função dessa mudança, os antigos conceitos que se impunham, primordialmente, de modo consuetudinário devem ser revistos sob a ótica da atual Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 e, conseqüentemente, devem ser analisados de forma rigorosa e reinterpretados.

Nesse sentido, o primeiro ponto a ser observado é a diferenciação e delimitação do papel da União e da presidência da República na PEB, uma vez que, tradicionalmente, entendia-se que a política externa era atribuição privativa do monarca, o que foi incorporado às repúblicas e atribuído à figura do presidente. Porém, em um sistema democrático, isso adquire outro significado e, pela interpretação rigorosa da Constituição brasileira, essa liberdade não é absoluta, nem deveria ser, mesmo porque, conforme analisado no capítulo anterior, a opinião pública assume papel importante nessa seara, o que inevitavelmente se repetirá no Brasil.

Em um segundo momento, serão discutidas a formulação da PEB e as respectivas competências dos Poderes Executivo e Legislativo em relação ao

tema e, por fim, a instrumentalização dos diversos entes da União Federal na execução da PEB.

Essa discussão, bem como a definição conceitual, serão importantes para que no próximo capítulo se apresente o princípio do interesse nacional.

2.1 O conceito de Constituição

O Direito é um produto histórico-cultural que reflete um conjunto de valores presentes e dominantes em determinada sociedade, em determinado momento (cf. GRAU, 1991, p. 20).

A Constituição do Estado é a sua lei fundamental, ou seja, é o conjunto de normas jurídicas que regulam a aquisição e o exercício do poder, os princípios, a forma de governo, a forma do Estado, a definição de seus órgãos e respectivos limites de ação, os direitos fundamentais dos homens e as garantias.

Segundo Jose Afonso da Silva (2009, p. 39), a Constituição

é algo que tem, *como forma*, um complexo de normas (escritas ou costumeiras); *como conteúdo*, a conduta humana motivada pelas relações sociais (econômicas, políticas, religiosas etc.); como fim, a realização dos valores que apontam para o existir da comunidade; e, finalmente, *como causa criadora e recriadora*, o poder que emana do povo..

Em relação à origem das Constituições, vale destacar que as mesmas se dividem em outorgadas e populares (democráticas), sendo que as primeiras são elaboradas e aprovadas sem a participação do povo, enquanto que as segundas são elaboradas por um órgão constituinte composto por representantes eleitos pelo povo, tal é o caso da Constituição brasileira de 1988.

Vale destacar que existe um terceiro tipo de Constituição, que não é democrática, nem pode ser classificada como outorgada, posto que contou com participação popular. Trata-se da Constituição cesarista, cuja elaboração ficou a cargo de um Ditador/Imperador, cabendo à população a aprovação do projeto, por meio de plebiscito popular.

A atual Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 e com diversas alterações posteriores, enquadra-se como popular (democrática), tendo sido elaborada por órgão constituinte que, por sua vez, se formou por representantes eleitos pelo povo, por meio de eleições livres e diretas.

As Constituições – tradicionalmente -- podem ser concebidas sob três perspectivas: a sociológica, que a apreende como sendo o conjunto do poder real vigente no país; a política, que a enxerga como uma decisão política concreta sobre o modo e forma de funcionamento do Estado; a jurídica, que a define como uma norma pura, sem qualquer relação com a sociologia, a política e a filosofia política.

Por sua vez Jose Afonso da Silva (2009, p. 39), propõe uma visão alternativa a respeito do tema e formula uma concepção estrutural de Constituição, adotada no presente trabalho, segundo a qual “seu aspecto

normativo” é considerado “não como norma pura, mas como norma em sua conexão com a realidade social, que lhe dá o conteúdo fático e o sentido axiológico”. O jurista detalha ainda mais a sua proposta:

O sentido jurídico de constituição não se obterá, se a apreciarmos desgarrada da totalidade da vida social, sem conexão com o conjunto da comunidade. Pois bem, certos modos de agir em sociedade transformam-se em condutas humanas valoradas historicamente e constituem-se em fundamento do existir comunitário, formando os *elementos constitucionais* do grupo social, que o constituinte intui e revela como preceitos normativos fundamentais: *a constituição* (grifos do autor).

2.2 O papel da Constituição

A Constituição, em seu formato tradicional, preocupava-se em definir a estrutura do Estado, organização dos poderes e seu exercício, limites, direito dos homens e suas garantias.

Todavia, esse rol de temas foi se ampliando ao longo da história, inserindo novos objetos, tais como questões ambientais, sociais, econômicas, jurídicas e políticas.

Nesse contexto, os juristas fazem a seguinte distinção: os temas que divergem do formato tradicional de constituição seriam constitucionais apenas do ponto de vista formal, já que estariam inseridos na Lei Maior, mas, não do ponto de vista material.

Essa ampliação do objeto reflete novas preocupações e demandas da população, que pode resultar na prestação de novos serviços, exercício de novas funções regulatórias ou preocupação em garantir novos direitos, que refletem inquietações contemporâneas, tais como aquelas relacionadas ao meio ambiente.

Em função da existência de normas constitucionais que não se resumem aos temas tradicionais, Eros Grau (1991, p. 182) destaca o conceito de norma-objetivo, ou seja, regra que não tem como função organizar o Estado ou garantir direitos, mas, pretende delimitar diretrizes a serem alcançadas pelo Estado.

A norma-objetivo não regula o mundo do “ser”, todavia, trabalha com o “dever-ser”, i.e., enseja a implementação de políticas públicas – pelo bom governante – a fim de obter os resultados enunciados e pretendidos em tais normas.

O mundo do “ser” é regulado pelas normas de organização e de conduta, que se encontram relacionadas à norma-objetivo, já que para alcançar o resultado pretendido tem-se a necessidade de determinada organização e conduta dos governantes.

O “interesse nacional”, muitas vezes, deriva de alguma diretriz constitucional (norma-objetivo) que, em algumas situações, pode conflitar com outra diretriz, ou com determinada norma de conduta, que será objeto de posterior análise.

2.3 A Constituição popular (democrática): reflexo da vontade geral

Um dos pressupostos do presente trabalho é que a Constituição popular (democrática), votada em assembleia composta por representantes livremente escolhidos pelo povo, reflete efetivamente a vontade popular e, por via de consequência, traduz o interesse nacional.

A legitimidade da Constituição, emanada da vontade popular, tem como origem o poder constituinte, que é a fonte de todos os demais poderes, inclusive, a origem da constituição do próprio Estado.

A primeira questão que surge diz respeito à natureza do poder constituinte: seria um poder de fato, que se funda a si próprio, sem basear-se em Direito anterior, ou um poder de direito derivado do Direito Natural, que pré-existe ao Estado e ao Direito produzido pelo Estado. No presente trabalho, será adotado o posicionamento de que se trata de um poder de fato, posto que – em algumas situações – esse poder somente é exercido por meio da força, por meio de uma revolução.

A titularidade do poder concedente é o povo, pois se baseia em sua soberania, em seu consentimento, o que difere da figura do agente, que se resume ao grupo que elabora, em nome do titular, a Constituição. Ocorre que as Constituições em que o agente não foi selecionado de forma ampla, democrática, peca pela ausência de consenso e, por via de consequência, pela ausência de legitimidade.

A atual Constituição Federal brasileira tem legitimidade, pois o agente foi livremente escolhido em sufrágio universal e democrático, traduzindo a vontade, interesse e inquietações do titular do poder concedente: o povo.

A construção “Constituição como reflexo da vontade geral” tem-se confirmado pela inserção de novas demandas e inquietações no texto constitucional, embora não se possa afirmar que exista uma relação direta e exata, nem que um necessariamente acompanhe o outro em tempo real, porém, existe relação entre ambos e a vontade geral, cedo ou tarde, impacta nas normas constitucionais.

Essa ampliação do escopo das Constituições, de certa forma, reforça a ideia de que a Constituição – em certa medida -- reflete as vontades e temores da população em geral e, conseqüentemente, refuta a ideia de que o sistema legal somente existe para proteger e privilegiar determinada classe ou grupo.

Cabe ainda destacar a posição de Paulo Bonavides (2010, p. 98):

Imersa num sistema objetivo de costumes, valores e fatos, componentes de uma realidade viva e dinâmica, a Constituição formal não é algo separado da Sociedade, senão um feixe de normas e princípios que devem refletir não somente a espontaneidade do sentimento social mas também a força presente à consciência de uma época, inspirando a organização política fundamental, regulada por aquele instrumento jurídico.

Enfim, não se pretende negar a crise existente na representação parlamentar, nem a existência de um “desencanto” e desinteresse pela política,

ou mesmo, que os setores desorganizados da sociedade são pouco representados. Por outro lado, a própria ampliação dos temas inseridos na Constituição reflete a existência de certa relação entre a vontade geral e os dispositivos constitucionais.

2.4 O Estado Democrático de Direito

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 1º, determina que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito, sendo que esse conceito originou-se da ideia de Estado Democrático e Estado de Direito, a seguir abordados.

O Estado Democrático caracteriza-se pelo domínio da soberania popular, que tem sentido mais amplo que a simples escolha dos seus representantes, mas requer efetiva participação nas decisões relativas ao Poder Público.

O Estado de Direito, por sua vez, tem como pressupostos i) a divisão dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que devem conviver de forma harmônica e independente; ii) o império da lei, sob o qual devem se submeter todos os Poderes e iii) a garantia dos direitos individuais. Ocorre que esse tipo de Estado fundamenta-se em norma geral e abstrata que, por sua vez, asseguraria a igualdade. Contudo, esse conceito (igualdade), em realidade, fica apenas no aspecto formal, não alcançando sua efetivação na vida concreta, ocorrendo apenas se houver tratamento desigual dos desiguais, ou seja, tratamento diferenciado para que a igualdade real seja alcançada.

Vale ainda destacar que o Estado de Direito não se caracteriza de forma inequívoca como democrático, mesmo que tenha alguma pretensão de ordem “social”, como ocorreu no fascismo e nacional-socialismo.

Todavia, para superar a eventual ausência do elemento democrático no Estado de Direito, concebeu-se a ideia de Estado Democrático de Direito, que não se configura como a simples junção de ambos os conceitos, traduzindo-se em um novo conceito, em que se pretende a efetiva participação popular, sob o império da lei, porém, em direção a uma real transformação da realidade sócio-econômica.

Nesse conceito – que norteia a Constituição Federal de 1988 – existe o império da lei, que deve ser um elemento não apenas normativo e organizador da vida social, mas, deve influir na realidade social, inclusive por meio de norma-objetivo, o que engloba ainda as ações e posições adotadas pelo Estado brasileiro em sua política externa.

Enfim, como ensina José Afonso da Silva (2009, p.122), “(...) o Estado Democrático de Direito se funda na legitimidade de uma Constituição rígida, emanada da vontade popular, que, dotada de supremacia, vincule todos os poderes e atos deles provenientes, (...)”.

Essa vinculação à Constituição Federal se impõe à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, alcançando os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

2.5 Representação do Estado brasileiro: características e limites

O titular das relações internacionais é o Estado brasileiro, ou seja, a República Federativa do Brasil, cabendo à União, por meio de seus órgãos, representá-lo nessa seara.

Os Estados federados, o Distrito Federal e os Municípios não são entidades formalmente reconhecidas pelo Direito Internacional Público, embora diversas delas tenham criado órgãos específicos para se dedicarem às relações internacionais.

Em verdade, atualmente, existe ampla discussão sobre os novos atores das relações internacionais que, de certa forma, estariam desbancando, ou rivalizando com o Estado. Embora seja inegável a presença de outros atores internacionais, o Estado ainda desempenha papel fundamental, ou melhor, preponderante nesse campo.

O Presidente da República, que é o Chefe de Estado -- segundo o artigo 84 da Constituição Federal -- tem as seguintes competências privativas: manter relações com os Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, *ad referendum* do Congresso Nacional; declarar a guerra, depois de autorizado pelo Congresso ou sem prévia autorização, no caso de agressão estrangeira ocorrida no intervalo das sessões legislativas; fazer a paz, com autorização ou *ad referendum* do Congresso Nacional, e permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente.

Nessas tarefas, o Presidente da República é auxiliado pelo Ministro das Relações Exteriores, cujo Ministério tem as seguintes áreas de competências: políticas internacionais; relações diplomáticas e serviços consulares; participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; programas de cooperação internacional; apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

Nesse ponto, cabe abordar aparente contradição da Constituição Federal: o art. 84, inciso VII, prevê ser competência privativa, ou seja, atribuição exclusiva do Presidente da República “manter relações com Estados estrangeiros e acreditar seus representantes diplomáticos;..”, enquanto que o art. 21, inciso I, determina ser competência da União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais; ..”, portanto, considerando-se que a União e a Presidência encontram-se em dimensões distintas, afinal, a quem cabe a competência, a atribuição de manter relações com os Estados estrangeiros?

Em primeiro lugar, essa suposta dissonância é falsa, porque o sistema jurídico não admite a existência de contradições internas.

Dessa forma, a melhor interpretação é a seguinte: o ator internacional é o Estado brasileiro, ou seja, a República Federativa do Brasil é o titular das relações internacionais, cabendo à União a competência de manter relações com Estados estrangeiros em sentido amplo, enquanto a Presidência da República tem competência em sentido estrito.

A competência em sentido amplo abrange a formulação, a aprovação, a execução e o acompanhamento/fiscalização da política externa, e o mesmo

cabe à União, porque envolve necessariamente a participação dos Poderes Legislativo e Executivo e, eventualmente, o Poder Judiciário pode ser chamado para solucionar conflitos e infração à legislação vigente.

Por outro lado, a Presidência da República tem competência em sentido estrito, porque cabe a ela, com o auxílio do Ministério das Relações Exteriores, a “direção superior da administração federal”, o que inclui a formulação, a proposição e a execução da política externa brasileira, sendo privativo ao Presidente da República a interlocução junto aos Estados estrangeiros, posto que o mesmo é o Chefe de Estado. Além disso, se assim não estivesse explicitado, eventualmente, o presidente do Congresso Nacional, ou o presidente do Supremo Tribunal Federal poderiam ser declarados como interlocutores do Estado brasileiro, o que certamente seria fonte de conflito e confusão.

Dessa forma, a Presidência da República, em relação à política externa brasileira, assume dupla instrumentalidade, já que possui a exclusividade de se relacionar, negociar, enfim, ser o interlocutor perante os outros Estados estrangeiros, ao mesmo tempo, internamente, formular e propor a política externa.

Enfim, a representação do Estado brasileiro em sentido amplo cabe à União, enquanto que, em sentido estrito, é de competência da Presidência da República.

2.6 A formulação da política externa: os papéis do Poder Executivo e Legislativo

A formulação e execução da Política Externa Brasileira envolvem uma série de ações e atitudes de diversas naturezas e amplitudes, desde a celebração de tratados, instalação de novas unidades consulares, permissão que forças estrangeiras transitem pelo território nacional até assuntos indiretamente relacionados, tais como eventual modificação da estrutura do Ministério das Relações Exteriores ou decisão sobre o aumento do corpo diplomático.

Dessa forma, é possível classificar as referidas ações em três espécies: “Ato administrativo ordinário”, “Ações de Estado” e “Ações de Estado sob controle Legislativo”.

A nomeação do jovem diplomata para o seu primeiro posto no exterior, por sua vez, interessa apenas à Administração Pública Federal e se enquadra sob o manto do Poder Discricionário, ou seja, não envolve interesse de Estado e encontra-se livre de controle e análise do Poder Legislativo, portanto é um “ato administrativo ordinário”, o que é diferente da escolha de chefe de missão diplomática em caráter permanente, que deve ser objeto de aprovação por parte do Senado Federal.

Em outras situações, que não necessariamente acarretam encargos e obrigações para o Estado brasileiro, mas, estejam relacionadas a alguma questão estratégica, tais como a instalação de nova unidade consular, a visita a determinado país, intermediação de conflito, ou seja, ações e atitudes que

visem ampliar a influência e capacidade de intervenção, estamos diante de “Ações de Estado”.

Ocorre que essas “Ações de Estado”, mesmo que não estejam sob o controle Legislativo, em face de sua natureza, não podem se afastar da Lei Maior que rege o Estado brasileiro, portanto, devem se submeter ao “Princípio do Interesse Nacional”.

Vale ressaltar que esse princípio não se aplica apenas às “Ações de Estado”, abarcando e vinculando todas as ações, manifestações e atitudes relacionadas à Política Externa Brasileira, mesmo aquelas que estão sob o controle do Poder Legislativo.

A terceira espécie, “Ações de Estado sob controle Legislativo”, engloba: celebração de tratados e acordos; atos internacionais; autorização para a declaração de guerra e celebração de paz; autorização legislativa para que forças estrangeiras possam transitar em território nacional ou nele permanecer temporariamente. O Senado Federal, como já mencionado, deve aprovar a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente.

O consentimento do Poder Legislativo é essencial para a preservação do Estado Democrático de Direito, pois, caso contrário, se o Poder Executivo fosse o único responsável pela formulação, aprovação, execução e acompanhamento/fiscalização da política externa brasileira, haveria desequilíbrio entre os Poderes e, conseqüentemente, ficaria evidente a existência de traços de natureza autoritária.

Certamente, essa posição destoa do entendimento tradicional sobre a competência de conduzir privativamente – e sem interferência externa – a

política externa que, por sua vez, seria do Chefe de Estado, do “príncipe”. Não se pode admitir esse posicionamento em uma democracia. Evidentemente que, em uma situação de guerra, o estado necessita de um líder para conduzir o país e a situação de beligerância, mas, de qualquer forma, depende de aprovação do Congresso Nacional.

Todavia, independentemente da necessidade de maior participação do Poder Legislativo na formulação PEB em uma democracia, a própria Constituição Federal indica e, conseqüentemente, impõe o compartilhamento com o Poder Executivo dessa responsabilidade, que pode ser verificada nos seguintes artigos abaixo transcritos, que tratam dos tratados, acordos ou atos internacionais:

A)

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

B)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....

VIII - celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional;

Na segunda hipótese, trata-se de referendar acordo já elaborado em sua versão final e assinado. Portanto, o Congresso Nacional é chamado a pronunciar-se apenas posteriormente para a sua aprovação, ou não. Em outras palavras, não se pretende a participação prévia do Poder Legislativo.

Na primeira hipótese, por se tratar de criação de encargo ou compromisso gravoso ao patrimônio nacional, prevê-se que o Congresso Nacional deve “resolver definitivamente”, ou seja, a decisão final cabe a ele, bem como a participação em todo o processo, não se restringindo à aprovação, ou negação final.

Essa é a melhor interpretação, posto que, se o papel do Poder Legislativo fosse apenas concordar ou discordar de ônus a ser assumido pelo Estado Brasileiro, a norma constitucional simplesmente iria repetir a obrigação de referendar o documento como disposto no artigo 84 da Constituição e, como não o fez, o objetivo é outro, qual seja: o Congresso Nacional – como representante do povo brasileiro e estados federados – deve efetivamente participar da assunção dessa obrigação.

Em relação ao disposto no artigo 49, inciso I, vale discorrer sobre o alcance do termo “ato internacional”, visto que, se o mesmo for gravoso para o patrimônio nacional, deve passar pelo crivo do Poder Legislativo.

O Ministério das Relações Exteriores apresenta uma Divisão de Atos Internacionais (DAI), em cujo site⁶ ao tentar responder “o que são atos internacionais”, apresenta apenas a definição de tratado internacional contido na Convenção de Viena do Direito dos Tratados, de 1969. No mesmo site, ao

⁶ Para mais informações sobre a Divisão de Atos Internacionais, consultar o sítio: <http://www2.mre.gov.br/dai/home.htm>

abordar a “denominação dos atos internacionais”, dispõe sobre o conceito de tratado, convenção, acordo e outros.

Em verdade, não existe definição precisa de “ato internacional” e, mesmo a Convenção de Viena do Direito dos Tratados, em seu artigo 2, parágrafo 2, prevê a predominância do significado dado pela legislação interna de cada Estado.

Em relação ao assunto, Celso D. de Albuquerque Mello (2000, p. 291) se posiciona da seguinte forma

A expressão “atos internacionais” pode ser entendida em dois sentidos: a) um amplo que engloba não apenas aquele surgido pelo consentimento mútuo dos estados, **mas também os atos unilaterais**; b) um restrito que seria aquele tipo de tratado de cria regra de direito. (grifos nosso)

(...)

Se fosse adotada a interpretação ampla a política externa ficaria paralisada. A interpretação mais benéfica é a segunda, apesar de pouco utilizada.

Ocorre que essa manifestação deu-se encima da Emenda no. 1 de 1969, que determinava ser competência exclusiva do Congresso Nacional resolver, dentre outros, os atos internacionais celebrados pelo Presidente da República.

Atualmente, o artigo 49 da constituição repete o mandamento no sentido de ser competência exclusiva do Congresso Nacional resolver os atos internacionais que, por sua vez, **acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional**, ou seja, o Poder Legislativo deve ser chamado para decidir casos que envolvam o patrimônio nacional, diferente da situação prevista na Emenda no. 1 de 1969, portanto, o que enseja a inclusão dos atos unilaterais do Poder Executivo (compras, empréstimos e etc.).

Isso posto, pode-se definir “ato internacional” como a ação do Estado brasileiro que gera efeitos no âmbito internacional, inclusive aquelas perpetradas pelas entidades descentralizadas da administração pública federal, tais como as estatais, e desde que o faça para aumentar a presença, ou influência, do Estado brasileiro.

E, caso esse ato seja oneroso ao patrimônio nacional, deve necessariamente receber a aprovação do Poder Legislativo. Esse tema será apresentado e discutido no próximo item.

2.7 Estrutura da União: Governo Federal e Administração Pública Federal

A União é composta por órgãos supremos (governo), que desempenham função política, tais como, a Presidência da República, a Vice-Presidência e os Ministros de Estado, e os órgãos dependentes (administrativos) que, em seu conjunto, formam a Administração Pública Federal, a qual se divide em Administração direta, indireta e fundacional.

A Administração indireta engloba as empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquias, como por exemplo, a Petrobras, o BNDES, o Banco do Brasil, a Caixa Econômica Federal, dentre outras. Essas instituições também se encontram vinculadas à Constituição Federal, portanto, diferentemente de uma empresa privada, elas têm suas ações pautadas pela legislação vigente, mesmo porque algumas delas são financiadas em parte por dinheiro público, ou seja, tributos federais. Na hipótese de essas empresas serem financiadas unicamente por receita própria, sem aporte de recursos do Tesouro Nacional, mesmo assim, não podem eximir-se de seguirem a legislação aplicável às empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas).

Enfim, a Constituição Federal, em um Estado Democrático de Direito, vincula, ou seja, delimita em bases legais, os procedimentos, ações e posicionamentos dos órgãos governamentais e entidades da administração direta e indireta, inclusive as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

Dessa forma, as empresas estatais, de ambas as modalidades, empresa pública e sociedade de economia mista, devem submeter-se ao imperativo da lei, como já ocorre ao contratar seus funcionários por concurso público, efetuar aquisições por meio de licitações e submeter-se ao Tribunal de Contas da União.

Essa obrigação – de submeter-se à Constituição Federal e legislação vigente – deve ocorrer não apenas no âmbito interno, mas em suas ações no âmbito internacional.

Nesse passo, cumpre ressaltar que as empresas públicas e sociedades de economia mista dividem-se entre aquelas que prestam serviço público e aquelas que desenvolvem atividade econômica. As primeiras possuem alguns privilégios tributários (imunidade tributária), que já foram reconhecidos pelo Supremo Tribunal Federal, enquanto que as segundas, por exercerem atividade econômica e competirem com empresas privadas, não podem, nem possuem, qualquer privilégio de natureza tributária ou trabalhista.

Essa distinção é importante, porque uma empresa federal, que desenvolve atividade econômica, portanto, atua sem privilégios de natureza tributária ou trabalhista, ao promover atos no âmbito internacional, a princípio, ela está realizando típica atividade empresarial, sem qualquer vínculo ou relação com o Estado brasileiro.

Por outro lado, se essa mesma empresa, ao promover típico ato empresarial no âmbito internacional, o fizer com o intuito de aumentar a influência do Estado brasileiro junto a outros Estados, ou, se esse ato empresarial – de qualquer maneira – interferir nas relações com outros Estados, estamos diante de ato internacional, já que se trata de instituição que pertence à União; mais precisamente estamos diante de entidade da Administração indireta. O fato de a empresa pertencer à União faz com que seus atos sejam considerados como se da União fossem, posto que compete à União manter relações com os Estados estrangeiros.

Nesse sentido, uma empresa federal, que presta serviço público ou desenvolve atividade não-econômica, ao realizar ações no âmbito internacional, que tenha impacto nas relações internacionais, ou seja, que

interfira positiva ou negativamente nas relações com outros Estados ou Organismos Internacionais está também praticando ato internacional.

Em verdade, independentemente de estarmos diante de empresa estatal que preste serviço público, ou exerça atividade econômica, se a ação no âmbito internacional visar influenciar outro Estado, estamos diante de ato internacional. A distinção, acima explicitada, tem como objetivo destacar que as ações tipicamente empresariais de uma empresa estatal, que presta serviço público, não são atos internacionais. Por exemplo, a participação da Petrobrás em processo competitivo para explorar petróleo em território russo não se configura ato internacional.

Ocorre que, toda vez que uma sociedade de economia mista, ou empresa estatal, agir no âmbito internacional com o fito de aumentar a influência do Estado brasileiro, mesmo que esse ato esteja fora do controle do Poder Legislativo, de qualquer forma, estamos diante de uma “Ação de Estado” e necessariamente deve se submeter ao “Princípio do Interesse Nacional”, assunto que será desenvolvido e detalhado posteriormente.

Esse posicionamento pode ser eventualmente questionado pelo fato de as sociedades de economia mista e empresas públicas serem constituídas no formato de “sociedade anônima” (SA), ou seja, típica roupagem jurídica utilizada pelas empresas privadas, o que ensejaria a aplicação do mesmo tratamento dispensado a elas, portanto, eximindo-as de se submeterem ao “Princípio do Interesse Nacional”.

Esse questionamento é falacioso, posto que, mesmo as empresas estatais que realizam típica atividade econômica devem realizar concurso para contratar seus funcionários de carreira, devem realizar licitação para adquirir

produtos e serviços e, finalmente, são fiscalizadas pelo Tribunal de Contas da União.

Em outras palavras, apesar de utilizarem roupagem jurídica de empresa tipicamente privada (sob controle público), são compreendidas como instituições que pertencem à União, tratando-se apenas de entidade descentralizada, o que é verdadeiro, posto que a direção dessas empresas é indicada pelos órgãos governamentais da União, ou seja, aqueles que desempenham função política.

A escolha das diretorias é uma decisão política e, mesmo que a entidade goze de autonomia, a mesma é relativa, pois a direção da empresa pode ser alterada desde que o controlador majoritário, a União, tome essa decisão, sendo que o preenchimento e substituição das vagas de direção das empresas estatais são realizados pela Presidência da República e seus Ministros, reforçando o seu caráter político.

Enfim, tem-se como inegável a existência de relação direta de subordinação entre os órgãos políticos que compõem a União e a direção das empresas estatais; portanto, as ações dessas entidades no âmbito internacional que visem aumentar a influência caracterizam-se como uma “Ação de Estado” e, necessariamente, devem submeter-se ao Princípio do Interesse Público.

Por outro lado, as ações dessas empresas estatais no âmbito internacional, com o objetivo de aumentar a influência ou melhorar a imagem do Estado, que trouxerem ônus ao patrimônio nacional devem, necessariamente, ser aprovadas pelo Congresso Nacional e caracterizam-se como “Ação de Estado sobre controle Legislativo”.

Por sua vez, as ações – no âmbito internacional – das empresas públicas, e sociedades de economia mista, que prestam serviço público, são considerados atos internacionais e, se forem onerosos ao patrimônio nacional, devem submeter-se ao controle e aprovação do Poder Legislativo.

Em paralelo a esse posicionamento, a questão pode ser analisada sob a percepção que os outros Estados adquirem ao verem uma empresa estatal brasileira agindo em seu território. Essa ação – em um primeiro momento – será compreendida como um ato do Estado brasileiro, a não ser em situações excepcionais, quando houver disputa com outras empresas privadas e ficar evidente o intuito de lucro e expansão de mercado. E, mesmo em tais situações, a percepção é de atuação do Estado brasileiro, o que pode ser caracterizado negativamente, em determinadas situações e, principalmente, na América Latina, como exercício de certo “espírito imperialista brasileiro”.

O exemplo mais pujante dessa situação ocorreu com a invasão e tomada de duas refinarias da Petrobras pelo exército boliviano, em 01 de maio de 2006, no início do governo do Presidente Evo Morales, com a justificativa de nacionalização do setor de hidrocarbonetos, que corresponde ao petróleo e ao gás.

Em verdade, as medidas do governo boliviano não atingiram apenas a Petrobras, mas toda a indústria petrolífera instalada naquele país, porém, na medida em que o então Ministro da Minas e Energia, Silas Rondeau, se envolveu na negociação e fechou acordo com o governo boliviano, tal como atesta reportagem publicada na BBC Brasil, em outubro de 2006, a questão

passou a ser um “assunto de Estado”, e não simplesmente uma questão comercial.⁷

Da mesma forma, a ameaça do presidente equatoriano, Rafael Correa, de não pagar o empréstimo de US\$ 200 milhões concedidos pelo BNDES para o financiamento das obras da central hidrelétrica de San Francisco, não representam uma simples questão comercial, mas um “assunto de Estado”.

O motivo da ameaça foram, segundo reportagem publicada pela BBC Brasil, em setembro de 2008, falhas na execução do projeto de construção da referida central hidrelétrica, executado pela construtora Odebrecht, sendo que o presidente equatoriano questionou o fato de o recurso ter sido repassado diretamente à construtora, mas, sob o ponto de vista legal estar registrado como dívida do Equador para com o Brasil.⁸

O presidente do Equador, Rafael Correa, proibiu que funcionários da empresa deixassem o Equador e, por meio de um decreto, embargou os bens da Odebrecht no país.

A natureza da questão levou o então Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, a afirmar que acreditava em uma solução negociada, e a declarar que o governo brasileiro tinha dado ao caso "um acompanhamento normal, adequado, para uma empresa brasileira no exterior".

Todavia, à medida que o governo equatoriano cogitou suspender o pagamento do empréstimo do BNDES, o posicionamento do Ministro Celso Amorim se alterou, já que viu a possibilidade da relação comercial entre Brasil

⁷ A íntegra da reportagem está disponível no site:, http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2006/10/061029_boliviaacordo_af.shtml.

⁸ A íntegra da reportagem pode ser encontrada no site: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/09/080924_bndbn_equadorrg.shtml.

e Equador ficar comprometida, caso o compromisso não fosse honrado.

Afirmou ainda, em outubro de 2008:

Então, vai acabar o comércio entre Brasil e Equador porque o empréstimo é lastreado no CCR (Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos). Eu não entendo como deixar de pagar porque tem a garantia do CCR, que é uma garantia comercial⁹.

Enfim, o caso acima relatado, apesar de envolver uma empresa privada (Odebrecht), passou a envolver o interesse nacional à medida que a construção da hidrelétrica foi financiada pelo BNDES e o governo equatoriano ameaçou não pagar o empréstimo.

Um episódio que, inegavelmente, enquadra-se como uma questão de Estado foi a revisão do valor da tarifa de energia, produzida por Itaipu, que o Brasil comprava do Paraguai a preço de custo.

Ambos os países são proprietários da usina de Itaipu em partes iguais, porém, como à época de sua construção o Paraguai não tinha recursos financeiros, o Brasil financiou o aporte inicial e outros investimentos e, conseqüentemente, passou a ter algumas preferências, como, por exemplo, a compra de energia a preço de custo, sendo que a diferença de valor entre o valor de mercado e preço de custo era retida pelo governo brasileiro a título de abatimento da dívida.

O governo paraguaio questionava diversos pontos do acordo, sendo que em julho de 2009, os presidentes de ambos os países anunciaram acordo em que o Brasil pagaria excedente de U\$ 240 milhões por ano que, por sua vez,

⁹ A declaração em questão foi extraída do site http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/10/081015_equador_bndes_cj_cq.shtml

dependia da aprovação dos respectivos Congressos Nacionais, tal como a reportagem veiculada pela BBC Brasil, publicada em julho de 2009, informa.¹⁰

Por fim, cabe destacar o apoio financeiro do BNDES a inúmeros projetos na Venezuela, que foram discutidos e negociados diretamente pelos governantes de ambos os países, o que evidencia ser um assunto de Estado e não uma simples questão comercial.

Enfim, em todos os episódios acima relatados, houve o envolvimento do governo brasileiro, o que demonstra tratar-se de assuntos de Estado e relacionados à política externa do país, principalmente, a atuação do BNDES no âmbito internacional.

¹⁰ A íntegra da reportagem mencionada pode ser encontrada no site: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2009/07/090725_acordotaipufabebc.shtml

3. O PRINCÍPIO DO INTERESSE NACIONAL

Inicialmente, o presente capítulo apresenta a Constituição como um sistema – alicerçado em princípios – que, por sua vez, compõe-se de subsistemas, portanto, qualquer interpretação demanda que seja feito com base em uma visão sistêmica.

No presente caso, o princípio do interesse nacional é implícito, por isso será arrolada uma discussão acerca do ato de interpretar o direito, o que envolve -- inclusive – o debate sobre o papel do intérprete e a sua suposta neutralidade.

Em um segundo momento, o agir do Estado no âmbito internacional é analisado sob duas perspectivas e, conseqüentemente, sistematizado e classificado à luz desses critérios. Ao final, o princípio do interesse nacional é apresentado e cada um de seus elementos analisados separadamente.

3.1 O Sistema Constitucional

No capítulo anterior, o conceito e papel da Constituição foram apresentados e discutidos, inclusive como reflexo da vontade geral e, no caso brasileiro, veículo do Estado Democrático de Direito.

A partir desse ponto, a Constituição será analisada sob uma perspectiva sistêmica, pois, o Direito forma conjunto unitário, que se mostra coerente e harmônico, ou seja, configura um sistema.

A esse respeito, Roque Antonio Carrazza (1991, p. 24) define sistema como sendo

a reunião ordenada das várias partes que formam um todo, de tal sorte que elas se sustentam mutuamente e as últimas explicam-se pelas primeiras. As que dão razão às outras chamam-se princípios e o sistema é tanto mais perfeito, quanto em menor número existam.

Nesse sentido, a Constituição não se resume a um conjunto de dispositivos desordenados, limitados a seus temas específicos, sem qualquer relação com os demais, mas, ao contrário, o conjunto de normas constitucionais também forma um todo articulado e unitário que, por sua vez, se organiza em sistema e subsistemas.

Paulo Bonavides (2010, p. 130), em relação ao conceito de sistema constitucional, lembra que

a ideia de sistema inculca imediatamente outras, tais como a unidade, totalidade e complexidade. Ora, a Constituição é basicamente unidade, unidade que repousa sobre princípios: os princípios constitucionais. Esses não só exprimem determinados valores essenciais – valores políticos ou ideológicos – senão que informam e perpassam toda a ordem constitucional, imprimindo assim ao sistema sua feição particular, identificável, inconfundível, sem a qual a Constituição seria um corpo sem vida, de reconhecimento duvidoso, se não impossível.

Vinculada ao conceito de sistema, cada Constituição adquire, por conseguinte, um certo perfil ou caráter individual,

traço peculiar que o intérprete não deve menosprezar, do contrário jamais logrará penetrar o verdadeiro “espírito da Constituição”, cujo reconhecimento é indispensável para que ele possa inferir o sentido essencial das normas fundamentais.

Essa feição particular, formadora do espírito da Constituição, deriva dos valores que entram no sistema, nele vivem e atuam, e sobre ele se projetam com uma abrangência irresistível, conferindo supremacia à realidade respectiva. Assim, a título explicativo, faz-se mister assinalar, como excelentemente ponderou Leibholz, que alguns direitos fundamentais disciplinados em outros sistemas constitucionais de forma absolutamente idêntica, vazados nas mesmas palavras, recebem contudo interpretação de todo distinta, em razão unicamente da distinta realidade política que refletem.

A existência de subsistemas constitucionais é tema pacífico e corrente na doutrina, como, por exemplo, o tributário (cf. CARVALHO, 2000, p.139), porém, diferentemente, não existe abundância de estudos a respeito do subsistema das relações internacionais que, por sua vez, não se limita aos princípios constantes no artigo 4º da atual Constituição Federal, mas abrange outros dispositivos e forma um todo internamente coerente e harmônico com outros subsistemas e com o sistema constitucional. O subsistema constitucional das Relações Internacionais tem sido objeto de estudo do Direito Constitucional Internacional e será apresentado e discutido mais adiante.

3.2 A natureza de um princípio constitucional

O princípio constitucional é um tema que envolve inúmeros debates doutrinários, além de diversas classificações e extensa discussão a respeito da tipologia desses princípios. Todavia, por não se tratar de objeto do presente trabalho, adota-se o conceito apresentado por Roque Antonio Carrazza (1991, p. 25):

Segundo nos parece, princípio jurídico é um enunciado lógico, implícito ou explícito, que, por sua grande generalidade, ocupa posição de preeminência nos vastos quadrantes do Direito e, por isso mesmo, vincula, de modo inexorável, o entendimento e a aplicação das normas jurídicas que com ele se conectam. Não importa se o princípio é implícito ou explícito, mas, sim, se existe ou não existe. Se existe, o jurista, com o instrumental teórico que a Ciência do Direito coloca à sua disposição, tem condições de discerni-lo. De ressaltar que, com Souto Maior Borges, que o princípio explícito não é necessariamente mais importante que o princípio implícito. Tudo vai depender do âmbito de abrangência de um e de outro e, não, do fato de um estar melhor ou pior desvendado no texto jurídico. Aliás, as normas jurídicas não trazem sequer expressa sua condição de princípios ou de regras. É o jurista que, ao debruçar-se sobre elas, as identifica e hierarquiza (grifos do autor).

Nesse sentido, vale também destacar as contribuições de Celso Antônio Bandeira de Mello (1980, p. 230):

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e

servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.

Segundo Roque Antonio Carrazza, os princípios “são encontráveis em todos os escalões da ‘pirâmide jurídica’. (...) Dentre eles, os constitucionais, sem dúvida alguma, são os mais importantes, já que sobreparam aos outros princípios e regras (inclusive às contidas na Lei Máxima)” (1991, p. 27).

Em relação aos princípios, José Afonso da Silva (2009, p. 95) estabelece uma distinção entre os princípios constitucionais fundamentais e os princípios gerais do direito, sendo que os primeiros constituem normas-síntese (ou normas-matriz) de determinada Constituição, e somente a ela pertinente, enquanto os segundos estão afeitos à Teoria Geral do Direito Constitucional e abrange conceitos gerais e universais.

O Princípio do Interesse Nacional representa um princípio constitucional fundamental, ou seja, norma-síntese (ou norma-matriz) de eficácia plena e aplicabilidade imediata, própria da Constituição brasileira, que visa à integração das normas relacionadas ao núcleo irreduzível e legítimo citado por Lauro Escorel de Moraes (1986, p. 156), tal como um vetor a sintetizar as diversas forças e posições em determinado sentido e direção.

3.2.1 Interpretação do Direito

A interpretação do Direito, a princípio, se dá quando ocorre imprecisão ou ambiguidade do vocabulário e expressões jurídicas, o que torna a norma jurídica obscura, portanto, o ato de interpretar busca tornar o texto claro e preciso.

Nesse sentido, Roque Antonio Carrazza salienta que

(...) a interpretação é uma atividade cognoscitiva que visa precisar o significado e o alcance das normas jurídicas, possibilitando-lhes uma correta aplicação. Essa tarefa, voltada, precipuamente, à descoberta da *mens legis* (da vontade do Estado contida na norma jurídica) exige constante invocação dos grandes princípios, mormente em face das disposições incertas e das palavras equívocas ou polissêmicas que costumam recamar nossos textos normativos (1991, p. 28).

A interpretação da Constituição, por sua vez, deve ocorrer em consonância com o sistema constitucional, i.e., com o todo harmônico que se constitui em unidade complexa.

Eros Grau, por sua vez, em seu *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito* (2009), reforça que a interpretação não se dá apenas com o fito de esclarecer imprecisões e ambiguidades, de sorte que a aplicação do direito ao fato concreto pressupõe que “interpretação e aplicação

do direito [sejam] uma só operação”¹¹. Nesse sentido, o jurista apresenta os seguintes apontamentos

Interpretar é, assim, dar concreção (= concretizar) ao direito. Neste sentido, a interpretação (= interpretação/aplicação) opera a inserção do direito na realidade; opera a mediação entre o caráter geral do texto normativo e sua aplicação particular; em outros termos, ainda: opera a sua inserção na vida.¹²

(....)

Relembre-se: os textos normativos carecem de interpretação não apenas por não serem unívocos ou evidentes – isto é, por serem destituídos de clareza –, mas sim porque devem ser aplicados a casos concretos, reais ou fictícios (Muller). Quando um professor discorre, em sala de aula, sobre a interpretação de um texto normativo sempre o faz – ainda que não se dê conta disso – supondo a sua aplicação a um caso, real ou fictício.¹³

Paulo Bonavides (2010, p. 438), referindo-se a Felice Battaglia, reforça essa posição

Em verdade, a interpretação mostra o direito vivendo plenamente a fase concreta e integrativa, objetivando-se na realidade. Esse aspecto Felice Battaglia o retratou com rara limpidez: “O momento da interpretação vincula a norma geral às conexões concretas, conduz do abstrato ao concreto, insere a realidade no esquema”.

¹¹ Trecho extraído da primeira parte, item II da obra em questão, *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*.

¹² *Ibid.*, primeira parte, item XIII.

¹³ *Ibid.*, primeira parte, item V.

Em função dessa característica do ato de interpretar, que envolve a aplicação em casos concretos (reais ou fictícios), algumas situações reais foram objeto de exame em capítulos anteriores, a fim de verificar a utilização de empresas estatais federais como instrumentos da PEB.

E, como o princípio do interesse nacional é implícito, a interpretação assume outro sentido, pois não se restringe a precisar e delimitar o seu alcance, exigindo, isto sim, um trabalho de elaboração, de constituição – em suma – de engenharia jurídica. Nestes termos, Fábio Ulhoa Coelho, ao tratar dos princípios implícitos, sublinha que

os princípios do direito, quando não se expressam por um dispositivo, são revelados pela tecnologia jurídica. Debruçam os tecnólogos sobre o ordenamento jurídico e procuram encontrar os valores fundamentais que o inspiram. Sintetizam, então, esses valores em preceitos com a mesma estrutura das normas jurídicas (2006, p. 69).

O trabalho de extração do princípio do interesse nacional baseia-se no método lógico-sistemático que, de acordo com Paulo Bonavides (2010, p. 445), parte dos elementos lógicos disponíveis e dos princípios mais gerais e abstratos, concebendo o princípio dentro de um sistema, que lhe dá o verdadeiro sentido.

Essa teia – formada por princípios mais gerais e abstratos – que condicionam princípios mais particularizados e, sucessivamente, até as normas específicas, é o que forma, nas palavras de Roque Antonio Carrazza (1991, p. 30), o *cosmos (ordem) jurídico*, objeto de estudos do cientista do direito.

Cabe, por fim, salientar uma última questão a respeito do ato de interpretar, qual seja, o papel do intérprete que, no direito, pressupõe compreensão e reprodução. Quanto a isso, e tal como evidencia o período abaixo, Eros Grau afirma que o “direito é alográfico”,:

Há dois tipos de arte: as alográficas e as autográficas. Nas primeiras – alográficas (música e teatro) – a obra apenas se completa com o concurso de dois personagens, o autor e o intérprete; nas artes autográficas (pintura e romance) o autor contribui sozinho para a realização da obra (Ortigues).

Em ambas há interpretação, mas são distintas, uma e outra.

A interpretação da pintura e do romance importa compreensão: a obra, objeto da interpretação, é completada apenas pelo seu autor; a compreensão visa à emoção estética, independentemente da mediação de um intérprete.

A interpretação musical e teatral importa compreensão + reprodução: a obra, objeto da interpretação, para que possa ser compreendida, tendo em vista a emoção estética, reclama um intérprete; o primeiro intérprete compreende e reproduz e o segundo intérprete compreende mediante a (através da) compreensão/reprodução do primeiro intérprete.¹⁴

Dessa forma, o direito pode ser classificado como alográfico, porque o sentido do texto legal não se completa no sentido impresso pelo legislador, o que somente ocorre “quando o sentido por ele expresso é produzido, como nova forma de expressão, pelo intérprete”.¹⁵

¹⁴ Trecho extraído da primeira parte, item VI da obra em questão, *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do Direito*.

¹⁵ *Ibid.*, item VI.

O intérprete, nesse contexto, “produz a norma”, o que não significa que ele a crie, ele simplesmente a reproduz, ou seja, extrai do texto legal o seu significado, sob a perspectiva de um caso concreto, seja real ou fictício, como faz o professor em sala de aula.

Essa situação também se aplica no processo de extração da constituição do princípio do interesse nacional, pois, o mesmo já se encontra incluído, em estado de potência, no texto constitucional, cabendo ao intérprete trazê-lo à tona e inseri-lo no ordenamento jurídico.

Nesse processo, embora o intérprete “produza” a norma, ele não tem liberdade para defini-la segundo seus gostos e preferências. Em outros termos, cabe a ele compreender o sentido original do texto e mantê-lo como referência em todo o desenvolvimento da interpretação.

Da mesma forma, o presente trabalho de engenharia jurídica de construção do princípio do interesse nacional não é fruto da vontade e preferências do autor, posto que o ponto de partida é o atual texto constitucional, que serve como referência em todo o processo, com o fito de construir um princípio.

Evidentemente que a neutralidade absoluta do intérprete é impossível¹⁶,¹⁷, o que não significa dizer que o resultado final não seja correto, pois, não existe uma única interpretação autêntica.

¹⁶ Cf. GRAU, 2009, primeira parte, item XXVII.

¹⁷ A título de ilustração, o sociólogo Michael Löwy, em seu livro *Ideologias e Ciência Social* (2000), chega a recorrer a um famoso personagem alemão de histórias infantis, o fanfarrão Barão de Münchhausen, para explicar a impossibilidade da “neutralidade axiológica”. Diz Löwy que “uma de suas histórias, das mais espetaculares, ilustra a concepção positivista da objetividade”. A história é a seguinte: “O Barão de Münchhausen estava em seu cavalo quando afundou em um pantanal. O cavalo foi afundando, foi afundando, o pântano já estava quase chegando à altura do ventre do cavalo e o Barão, desesperado, não sabia o que fazer, temendo morrer ali, junto ao seu cavalo. Nesse momento, ele teve uma ideia genial, simples

O que se pretende demonstrar é a existência de interpretações diferentes, embora todas autênticas¹⁸, com ênfases variadas, mas que – ao final – possuem o mesmo fundamento e a mesma identidade.

Eros Grau, novamente, nos socorre ao recorrer a uma metáfora elucidativa deste ponto:

Suponha-se a entrega, a três escultores, de três blocos de mármores iguais entre si, encomendando-se, a eles, três *Vênus de Milo*.

Ao final do trabalho desses três escultores teremos três *Vênus de Milo*, perfeitamente identificáveis como tais, embora distintas entre si: em uma a curva do ombro aparece mais acentuada; noutra as maçãs do rosto despontam; na terceira os seios estão túrgidos e os mamilos enrijecidos. Não obstante, são, definidamente, três *Vênus de Milo* – nenhuma *Vitória de Samotrácia*.

Esses três escultores “produziram” três *Vênus de Milo*. Não gozaram de liberdade para, cada um ao seu gosto e estilo, esculpir as figuras ou símbolos a que a inspiração de cada qual aspirava – o princípio da existência dessas três *Vênus de Milo* não está neles.

Tratando-se de três escultores experimentados – o que de fato ocorre na metáfora de que lanço mão –, dirão que, em verdade, não criaram as três *Vênus de Milo* (e não de três *Vitórias de Samotrácia*, ou outra imagem qualquer) e, na verdade, cada uma dessas três *Vênus de Milo* já se encontrava em cada um dos blocos de mármore, eles – dirão – apenas

como o ovo de Colombo: ele pegou-se pelos seus próprios cabelos e foi puxando, puxando, até tirar a si mesmo e depois o cavalo, saindo ambos, de um salto, do pantanal”. A partir desta história, e pensando especificamente na “neutralidade axiológica”, é possível considerar o pantanal como o conjunto de valores, preconceitos e pré-noções que nos cinge. Para “arrancarmo-nos” deste pântano, “a primeira condição é reconhecer o que são preconceitos, pré-noções, ideologias. Ora, o que caracteriza o preconceito é justamente o seu não-reconhecimento enquanto tal” (p. 43).

¹⁸ Cf. GRAU, 2009, primeira parte, item XV.

desbastaram o mármore, para que elas brotassem, tal como se encontravam, ocultas, no seu cerne.¹⁹

Assim como os escultores, ao final, apresentaram três *Vênus de Milo* e não tiveram a liberdade de produzir nenhuma *Vitória de Samotrácia*, o intérprete não tem liberdade de produzir um princípio desvinculado do texto constitucional, o que também se aplica ao presente estudo, em que o princípio do interesse nacional será apenas extraído do “mármore constitucional” e trazido ao ordenamento jurídico.

3.2.2 Princípios explícitos e implícitos: o princípio do interesse nacional

Os princípios, evidentemente, podem ser explícitos ou implícitos, sendo que os implícitos são aqueles não expressos no ordenamento jurídico e, conseqüentemente, devem ser extraídos do mesmo. No caso de um princípio constitucional implícito, o ponto de partida é a Constituição.

Ainda de acordo com Eros Grau, os princípios de direito compõem uma ordem:

(...) inicialmente, (i) os *princípios explícitos*, recolhidos no texto da Constituição ou da lei; após, (ii) os *princípios implícitos*, inferidos como resultado da análise de um ou mais preceitos constitucionais ou de uma lei ou conjunto de textos normativos da legislação infraconstitucional (...)²⁰

¹⁹ *Ibid.*, primeira parte, item VIII.

²⁰ *Ibid.*, primeira parte, item XXI.

O princípio do interesse nacional, por sua vez, tem como fundamento o Estado Democrático de Direito, o princípio republicano, o princípio da destinação pública do dinheiro (derivado do republicano) e o princípio da legalidade.

O Estado Democrático de Direito já foi discutido no capítulo 2 e apresenta os seguintes elementos: real transformação da realidade sócio-econômica, sob o império da lei, com efetiva participação popular.

Nesse sentido, o princípio do interesse nacional é consequência do Estado Democrático de Direito, pois somente se justifica utilizar o interesse nacional – no âmbito da política externa – se for para transformar a realidade da população, e com a efetiva participação popular, como já vem ocorrendo em alguns países, nos quais a opinião pública, em função da revolução da informação, assumiu papel nunca antes visto. Essa nova realidade foi discutida no capítulo 1, “O interesse nacional na Era da Informação”.

Portanto, o interesse nacional somente será atendido se houver efetiva participação popular que, inclusive, pode ser por meio de seus representantes, ou diretamente, com base na opinião pública ou em outros mecanismos de manifestação.

Vale ainda destacar que o elemento “império da lei” é ponto fundamental, que será analisado conjuntamente com o princípio da legalidade.

O princípio republicano, por sua vez, tem como origem o artigo 1º da Constituição Federal, que define ser o Brasil uma República, cujas características próprias somente são encontradas na Carta Magna pátria e

definem as especificidades da República brasileira. Segundo Roque Antonio Carrazza (1991, p. 37), o conceito de República e seus elementos são os seguintes:

República é o tipo de governo, fundado na igualdade formal das pessoas, em que os detentores do poder político exercem-no em caráter eletivo, representativo (de regra), transitório e com responsabilidade.

Os principais elementos da definição acima exposta, que fundamentam o princípio do interesse nacional são os seguintes: “detentores do poder político”, “em caráter eletivo”, “representativo” e com “responsabilidade”.

Ainda de acordo com Roque Antonio Carrazza, os legisladores e demais governantes são detentores do poder político em nome do povo, no exercício de um mandato, que deve ser exercido conforme as leis e a Constituição, e por um determinado período. O jurista ainda salienta que

a noção de República faz surgir, naturalmente, a que lhe é correlata, qual seja, a da soberania popular. O Poder já não se autojustifica, nem, muito menos, dimana da vontade de Deus, mas brota do povo e, no mais das vezes, em seu nome é exercido (art. 1º, parágrafo único da CF) (1991, p. 40).

De modo semelhante, Celso Antônio Bandeira de Mello lembra que

o regramento jurídico não tem mais o caráter de preceitos impostos pelo “Príncipe”, por uma autoridade externa ou estranha aos destinatários das regras e por isso estabelecida como instrumento de seus próprios desígnios. Passa a ser, reversamente, uma disciplina produzida em atenção, no interesse, e com vistas a produzir vantagens para os administrados, já agora concebidos como senhores últimos da coisa pública, *res publica*. Em suma: o título competencial para produção do Direito muda fundamentalmente, pois seus produtores agem por “representação” (p. 28).

Dessa forma, tem-se que a condução da política externa, embora seja atribuição privativa da presidência da República, não é fruto da vontade e interpretação do Chefe de Estado, ou seja, da presidência da República.

A Constituição, quando define que a presidência da República tem competência privativa para manter relações com outros Estados e celebrar tratados/convenções/atos internacionais, está apenas definindo ser essa atribuição do Chefe do Poder Executivo (Presidente) e não de qualquer outra autoridade, o que não significa que esteja delegando a condução da política externa ao bel-prazer e humores do presidente e de seu grupo político.

Em verdade, o governante é apenas gestor da coisa pública, detentor de mandato em nome do interesse coletivo, por isso deve prestar contas de seus atos, inclusive no âmbito da política externa. Além disso, como explicitado anteriormente, deve submeter-se integralmente às diretrizes do ordenamento jurídico, especialmente ao princípio do interesse nacional.

Portanto, o interesse nacional somente será atendido se a presidência da República pautar sua atuação na PEB em nome do interesse coletivo, com atenção e observância aos dispositivos constitucionais.

O elemento “representativo” (cf. CARRAZZA, 1991, p. 41), presente no conceito de República, indica que o governante deve zelar pelos interesses da coletividade, e não de determinados indivíduos, classes ou segmentos. Sob esse aspecto, Roque Antonio Carrazza lembra que

o Governo deve, numa República, ser *representativo* de todos os segmentos do povo. E deve buscar, acima de tudo, seu bem-estar, conforme, aliás, a máxima da antiga Roma *salus populi suprema lex esto* (“que o bem estar do povo seja a lei suprema”) (1991, p. 41).

Dessa forma, o interesse nacional somente será atendido se abranger todo o povo e, naturalmente, com vistas a atender o interesse de toda a coletividade.

O último elemento do conceito de República que fundamenta o princípio do interesse nacional é o de “responsabilidade” (*Idem, Ibidem*, p. 47), ou seja, os ocupantes de funções executivas respondem por suas decisões políticas que, porventura, venham a desrespeitar a Constituição.

No âmbito da PEB, os governantes poderiam ser responsabilizados por atos e deliberações que promovem “Ações de Estado” e “Ações de Estado sob Controle Legislativo”.

A responsabilização do governante, no âmbito internacional, se daria principalmente nas “Ações de Estado”, que ocorrem sem a participação do Poder Legislativo, portanto, haveria controle posterior do povo – por meio de seus representantes – dos atos e deliberações que supostamente infringissem dispositivos constitucionais, principalmente, o princípio do interesse nacional, como ocorreria no seguinte exemplo: o Estado brasileiro apoiar algum ataque terrorista, o que é objeto de repúdio na Constituição. Em verdade, os atos e deliberações, na esfera da PEB, constituem-se em tipo de ato administrativo especial, ou seja, espécie de ato com peculiaridades próprias, assunto a ser apresentado e discutido mais adiante.

O princípio da destinação pública do dinheiro (cf. CARRAZZA, 1991, p. 51), obtido mediante a tributação, é derivado do republicano e se aplica à PEB, uma vez que diversas ações nesse campo pressupõem assumir despesas e obrigações que, em última e real instância, são obtidas via tributação direta e indireta, de todo o povo. Portanto, o destino desses recursos deve apenas atender aos interesses do povo e bem-estar do País. Em outras palavras, as ações no âmbito da PEB, financiadas com recursos públicos, significam redirecionar recursos que seriam utilizados internamente, não podendo ser empregados na construção de uma potência regional e, dessa forma, atender apenas ao interesse do “homem de gabinete”. Portanto, insere-se no elemento de decisão, na determinação do interesse nacional, o custo de se deixar de realizar algo público em detrimento de alguma ação externa de Estado.

Essa situação é particularmente relevante em um país com carências como o Brasil.

Por fim, o princípio da legalidade, conjuntamente com o elemento “império da lei” do Estado Democrático de Direito, fundamentam o princípio do interesse nacional pelo seguinte motivo: não existe conduta estatal sem regulação, portanto, o agir no âmbito internacional, i.e., a política externa brasileira, fundada no interesse nacional, exige a extração de um princípio que já se encontra latente na Constituição, mas precisa ser exposto.

Esse princípio já existe, caso contrário, a PEB estaria fora da legalidade, mas encontra-se implícito e deve ser trazido à luz, ou seja, delimitado, discutido e aprofundado.

Em verdade, o agir internacional, a PEB, estava de certa forma ligado consciente, ou inconscientemente, aos anseios e posições previstas na Constituição, porém, possuía uma relação fluida com o executor da PEB, não consistente, o que se pretende suprimir com a sistematização, ou, se preferir, com a extração do princípio do interesse nacional a partir de Constituição.

3.3 Subsistema Constitucional das Relações Internacionais e o Princípio do Interesse Nacional

A Constituição brasileira, segundo Paulo de Barros Carvalho (2000, p. 139), é um “sistema de proposições normativas, integrante de outro sistema de amplitude global que é o ordenamento jurídico vigente”, formada, por sua vez, por subsistemas, tais como o tributário, estudado pelo referido jurista, e o das relações internacionais, a ser analisado a seguir.

O subsistema constitucional das relações internacionais existe e se justifica em função da confluência de normas constitucionais relacionadas direta e indiretamente à matéria que forma um todo orgânico e harmônico.

A eventual crítica que se pode fazer a esse subsistema diz respeito a sua amplitude, porém, como observado por Alvacir Alfredo Nicz, as Constituições brasileiras

(...) desde a do Império de 1824 sempre trouxeram dispositivos referentes à matéria, todavia, bastante tênues e quase sempre quanto a “declarar a guerra e a fazer a paz”. (...) Foi a Constituição de 1988 que deu um passo importante quando da definição de nossas relações com o mundo exterior, dispondo sobre os princípios regentes desta política externa (2007, p. 9-10).

O passo importante da Constituição de 1988, acima mencionado, foi a introdução do artigo 4º, que define os princípios das relações internacionais da República Federativa do Brasil:

Art. 4º – A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I – independência nacional;

II – prevalência dos direitos humanos;

III – autodeterminação dos povos;

IV – não-intervenção;

V – igualdade entre os Estados;

VI – defesa da paz;

VII – solução pacífica dos conflitos;

VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X – concessão de asilo político.

Parágrafo único – A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos das América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Dessa forma, o artigo 4º da Constituição estabelece o modo de atuação do Estado brasileiro em sua política exterior, vinculando necessariamente os governantes, especialmente a presidência da República e o Ministério das Relações Exteriores.

Ocorre que o subsistema das relações internacionais não se resume ao artigo 4º da Constituição Federal, posto que abrange todas as normas constitucionais que transcendem as fronteiras do Estado e, conseqüentemente, geram impacto para além do território nacional.

Nesse mesmo sentido, Celso Lafer (1982, p. 81), ao abordar a extensão do fenômeno transnacional, admite serem “atos de política externa todos os atos de política interna que definem as modalidades de participação de um país

no sistema de transferência internacional de recursos (bens, capital e tecnologia)”.

Em verdade, o subsistema constitucional das relações internacionais, conforme já mencionado, tem sido objeto de estudo do Direito Constitucional Internacional que, segundo Celso D. de Albuquerque Mello, estuda “as normas da Constituição que repercutem na ordem jurídica internacional, vez que elas limitam e regulamentam as atividades externas do estado” (2000, p. 6).

Pedro Dallari (2002, p. 17-18) divide as normas constitucionais pertinentes às relações internacionais em três categorias, quais sejam: aquelas que definem diretamente a orientação das relações internacionais do Estado; um segundo grupo que age nos negócios internacionais, mesmo sem explicitar sua vinculação às relações exteriores; um terceiro grupo que regula a sociedade e o Estado, mas, indiretamente, impacta a condução da política externa.

Celso D. de Albuquerque Mello inclui em seu objeto de estudo os princípios constantes do artigo 4º da Constituição, as normas constitucionais relativas à nacionalidade, ao estrangeiro, à extradição, ao mar territorial, à imunidade de jurisdição, às relações diplomáticas, além de outras.

O subsistema das relações internacionais não constitui objeto de estudo do presente trabalho, por isso, não será aprofundado.

Em verdade, o que vale inicialmente reforçar é que o princípio do interesse nacional não se confunde com os princípios constantes do artigo 4º da Constituição, pois os últimos dizem respeito à conduta, ao agir do Estado,

no âmbito internacional, enquanto que o interesse nacional tem maior amplitude e deve prevalecer e orientar a conduta estatal.

Isso não impede que haja convergência entre os princípios constantes dos incisos I a X do artigo 4º e os valores imanentes do interesse nacional, porém, esse último tem amplitude maior e se impõe em relação aos primeiros, além de abarcar outros campos de atuação estatal no âmbito internacional.

O questionamento que pode surgir diz respeito à inserção, ou não, do princípio do interesse nacional no subsistema das relações internacionais. Para responder a essa questão, busca-se a distinção apresentada por Bobbio (1997), discutida no capítulo 1, que reserva o uso do termo “interesse nacional” ao contexto das relações internacionais, vez que, sob a ótica da política interna, tem-se a ideia de “interesse público”.

A partir dessa definição, o princípio do interesse nacional faz parte do subsistema constitucional das relações internacionais, portanto, deve ser analisado de forma conjunta e harmônica com o todo e, em algumas situações-limite, o interesse nacional, naturalmente, deve prevalecer.

3.4 A Política Externa sob a ótica do Princípio do Interesse Nacional

A elaboração do princípio do interesse nacional demanda discutir e aprofundar as formas de atuação do Estado no âmbito internacional, ou seja, tem-se como necessário reconhecer objetivos, fontes e impactos dos diferentes tipos de ações em política externa, o que será realizado na presente seção.

As formas de atuação do Estado, no âmbito internacional, e a sua relação com o princípio do interesse nacional devem ser analisadas sob duas perspectivas, a seguir expostas.

(a) Agir “positivo” e “negativo”

A construção dessa classificação faz-se a partir do cotejamento do princípio do interesse nacional com os princípios constantes do artigo 4º, incisos I a X e parágrafo único, da Constituição.

O artigo 4º determina que o agir do Estado brasileiro, em suas relações, deve se pautar pelos dez princípios expostos, quais sejam: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; não-intervenção; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político.

Isso significa que os responsáveis pela condução da política externa devem seguir as diretrizes acima mencionadas, ou seja, os governantes não têm a liberdade de agir contrariamente.

O agir “positivo” significa uma ação concreta, que pode ser de cooperação ou confronto, a fim de atender às diretrizes propostas no artigo 4º que, por sua vez, pode assumir a forma de notas de protesto ou visitas de autoridades, participação ou boicote a conferências, concessão de ajuda financeira ou criação de barreiras alfandegárias, e demais instrumentos da

diplomacia, inclusive o envio de tropas para uma missão de paz, ou com objetivos humanitários.

O agir “negativo”, por outro lado, tem a natureza de uma prestação negativa, ou seja, uma abstenção, uma posição de neutralidade, bem como assume uma das diretrizes do artigo 4º, mas de forma mitigada.

Porém, o agir “negativo” só se justifica diante do princípio do interesse nacional, e o governante deve motivar, apresentar razões concretas para fundamentar essa posição, sob pena de ser responsabilizado.

Em suma, a regra é a obediência aos princípios das relações internacionais, e a posição de neutralidade somente se admite de forma excepcional, fortemente justificada, e sob pena de responsabilização do governante.

Somente a título exemplificativo, o Estado brasileiro não pode abster-se de condenar, ou mostrar repúdio, ou qualquer forma de desacordo, diante de flagrantes casos de desrespeito aos direitos humanos em determinado país. O repúdio do Estado brasileiro a essa situação deve ser claro e explícito; o que se admite é dosar essa desaprovação.

As hipóteses excepcionais de abstenção/neutralidade, ou comportamento mitigado serão analisadas no próximo capítulo, momento em que aprofundaremos o princípio do interesse nacional.

(a) Agir “oneroso” e “retórico”

O agir “oneroso” está relacionado a algum tipo de desembolso, além daqueles normais para a manutenção da estrutura do corpo diplomático, portanto, significa uma despesa extra para o Estado brasileiro que, em contrapartida, deixará de promover algum programa nacional, prestar – ou melhorar – serviço público ou realizar obra essencial. Esse tipo de situação atinge inclusive as empresas estatais federais.

Por sua vez, o agir “retórico” significa ação estatal sem desembolso extra, porém, trata-se de tarefa de vital importância e encontra-se dentro das típicas atribuições do corpo diplomático.

3.5 O Princípio do Interesse Nacional: definição e elementos

Após identificar os princípios mais gerais e abstratos relacionados ao papel do Estado e de seus governantes, em seu agir no âmbito internacional, explicitados no item 3.2.2 (“Princípios explícitos e implícitos: o princípio do interesse nacional”) e, considerando o núcleo irreduzível e legítimo de aspirações nacionais dispostas na Constituição, é possível particularizar o princípio do interesse nacional com essa definição:

Interesse Nacional é um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, aplicável em suas relações exteriores, em que o agir do Estado – observado o princípio da destinação pública do dinheiro -- visa precipuamente aos imperativos do desenvolvimento nacional, promoção do bem de todos, exercício da cidadania, erradicação da pobreza,

desenvolvimento da criança e do adolescente e, secundariamente, os princípios atinentes às relações internacionais enumerados no artigo 4º da Constituição Federal, cabendo aos detentores do poder político, inclusive à superior direção da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal, submeter-se a essa diretriz e, conseqüentemente, motivar os seus atos e decisões internacionais, sob pena de responsabilização.

Os elementos desta definição são os seguintes:

a) ***um dos fundamentos da República Federativa do Brasil***: especifica que o interesse nacional é um princípio, um dos pilares do Estado brasileiro, vinculando todos os entes de federação, porém, obrigando diretamente a União, que tem a competência para manter relações com Estados estrangeiros.

b) ***aplicável em suas relações exteriores***: este elemento delimita o campo de aplicação do princípio, qual seja, a política externa do Estado brasileiro, não se aplicando, conseqüentemente, ao interesse público que deve nortear o Estado em sua atuação interna.

Conforme já explicitado, interesse nacional e interesse público, embora similares, e se proponham a atender à coletividade, são diferentes e apresentam características próprias.

c) ***o princípio da destinação pública do dinheiro***: este é um elemento central do princípio do interesse nacional, pois qualquer ação de natureza onerosa

significa a redução, ou eliminação, de recursos para algum programa, serviço, ou obra de interesse da coletividade.

Em outras palavras, a decisão deve levar em conta o quanto de satisfação/benefício social foi subtraído para financiar determinada ação estatal no âmbito internacional. Se a justificativa for um possível retorno futuro, isso tem que estar demonstrado na motivação dos governantes.

O que não se pode admitir é a utilização de recursos, em nome de suposto “interesse nacional”, para alcançar a posição de pretensa potência regional, a fim de atender apenas aos interesses do “homem de gabinete”, em detrimento do “homem da rua”, o que foi exposto de forma clara por Morgenthau.

d) ***precipuamente, os imperativos do desenvolvimento nacional, promoção do bem de todos, erradicação da pobreza, desenvolvimento da criança e do adolescente:*** os imperativos acima expostos constituem o núcleo irreduzível e legítimo, citado por Lauro Escorel de Moraes (1986), que efetivamente deve nortear o interesse nacional, portanto, representa conjunto que inclusive, em situações excepcionais, deve prevalecer sobre os princípios de relações internacionais previstos no artigo 4º da Constituição.

e) ***secundariamente, os princípios atinentes às relações internacionais enumerados no artigo 4º da Constituição Federal:*** os princípios acima referidos constituem mandamentos para o Estado em suas relações

internacionais, mas, conforme já exposto, diante do princípio do interesse nacional, podem ser mitigados.

f) **detentores do poder político**: este elemento evidencia que os governantes simplesmente detêm o poder em nome do povo, não são seus proprietários, diferentemente de uma monarquia, em que os poderes supremos são conferidos à figura de um monarca, que age em nome próprio.

Na República, o governante tem o dever de submeter-se à Constituição, prestar contas de suas atitudes, enfim, comportar-se como um gestor da *res publica*, o que se aplica inclusive em relação à política externa. Portanto, não se justifica essa ideia difundida, porém equivocada, de que a condução dos negócios externos possui natureza imperial, sem qualquer controle.

Estes “usos e costumes” não encontram respaldo em uma República, nem na Constituição brasileira.

g) **a superior direção da administração direta e indireta do Poder Executivo Federal**: a política externa é basicamente realizada pela administração direta, presidência da República e Ministério das Relações Exteriores, porém, também é feita pelas empresas estatais à medida que os atos dessas entidades visem ampliar a influência do Estado brasileiro, e não se restrinja apenas a praticar típica atividade econômica.

Portanto, essas estatais federais, nas condições acima mencionadas, devem também seguir o princípio do interesse nacional.

h) **submeter-se a essa diretriz**: pretende-se apenas reforçar o vínculo de obrigação do governante aos ditames da lei.

i) **motivar os seus atos e decisões internacionais**: os atos praticados pelos agentes estatais devem ser motivados, ou seja, devem ser justificados, inclusive na seara da política exterior, para posterior responsabilização, se houver necessidade.

j) **sob pena de responsabilização**: os agentes políticos, e seus auxiliares, devem responder por eventual desrespeito a legislação vigente. Nada mais natural e republicano.

4. A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO NO CASO BRASILEIRO

Neste último capítulo, pretende-se analisar um caso concreto, sob a perspectiva do princípio do interesse nacional, com o intuito de verificar se houve a sua aplicação, ou não.

Uma primeira ressalva deve ser feita: trata-se de um exercício, pois, não se detém todos os elementos e variáveis a respeito do caso, mesmo porque o seu estudo não é o objeto do presente trabalho. Este senão é importante para evitar posições definitivas, mas, por outro lado, trata-se de um indício com a devida consistência.

Cabe ainda ressaltar que a análise inicial se dá a partir do subsistema das relações internacionais, para, em um segundo momento, este ser confrontado com o princípio do interesse nacional.

A inserção do caso no cosmos do subsistema, preliminarmente, implica verificar se o tema diz respeito a um dos princípios das relações internacionais dispostos no artigo 4º da Constituição (“tema pertinente ao art. 4º”), e se o agir em análise (ação pretendida) se classifica como oneroso ou retórico.

Cabe apenas uma ressalva ao parágrafo único do artigo 4º, vez que a formação de uma comunidade latino-americana não depende apenas da vontade do Estado brasileiro, tanto que no texto se utiliza o verbo “buscará” (“A República Federativa do Brasil **buscará** a integração.(...)” grifos nossos), enquanto que nos princípios constantes dos incisos I a X, utiliza-se o verbo “rege-se” (“A República Federativa do Brasil **rege-se** nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:” grifos nossos), ou seja, no primeiro

caso, trabalha-se com um objetivo (“mundo do dever ser”), enquanto que no segundo verifica-se a existência de um mandamento a ser cumprido (“mundo do ser”).

Essa primeira análise, a saber, a inserção nos cosmos do subsistema, enseja quatro possibilidades: a) tema pertinente ao art. 4º / agir retórico, b) tema pertinente ao art. 4º / agir oneroso, c) tema outro / agir retórico e d) tema outro / agir oneroso.

Não se pretende aqui esquematizar o mundo das relações exteriores, mesmo porque nenhum campo das relações humanas se encaixa em esquemas, mas produzir referenciais para o encaminhamento da questão.

Diante das quatro situações acima descritas, tem-se uma primeira aproximação:

a) tema pertinente ao art. 4º / agir retórico – a priori, tem-se uma hipótese em que o posicionamento do Estado já se encontra determinado, além disso, sem qualquer ônus face à natureza retórica do agir, portanto, essa ação é praticamente obrigatória, constituindo-se em um agir positivo, a não ser que, em situação excepcional, o núcleo-base do princípio do interesse nacional fosse atingido, ou seja, o Estado objeto da ação retórica fosse capaz de retaliar e prejudicar algumas das aspirações nucleares do princípio, o que, então, poderia ser admitido, muito excepcionalmente, um agir mitigado, porém, essa decisão de não cumprir o dispositivo constitucional que prevê determinado comportamento deve ser explicada, ou seja, motivada. Uma única ressalva se

aplica ao parágrafo único do artigo 4º, vez que não temos um mandamento (formar uma comunidade latino-americana), mas apenas um desejo;

b) tema pertinente ao art. 4º / agir oneroso – novamente, tem-se uma situação em que a Constituição, em seu artigo 4º, determina como deve ser o comportamento do Estado, porém, envolve algum tipo de ônus, o qual deve ser mensurado e cotejado com o núcleo-base do princípio do interesse nacional. Ocorre que a maior parte dos princípios do artigo 4º encontra-se no campo do agir retórico, exceto na seguinte situação hipotética: em nome da cooperação entre os povos (inciso IX), o Brasil deveria assumir o compromisso de construir hospitais, estradas e escolas em determinado país. Nesse caso, o princípio do interesse nacional demandaria avaliação do custo em termos de bem-estar da população brasileira, o que, a princípio, ensejaria uma abstenção (“agir negativo”) ou uma ajuda em uma proporção menor;

c) tema outro / agir retórico – inicialmente, cabe uma apresentação de “tema outro” que, por sua vez, pode se referir a um tratado já celebrado pelo Estado brasileiro; a uma questão relevante não prevista na Constituição; ou a um simples exercício de potência a fim de aumentar o prestígio/destaque no meio internacional. Na primeira hipótese, não há que se falar em descumprimento do tratado, principalmente se tiver como objeto alguma questão relacionada aos direitos humanos, a não ser que tenha sido assinado em algum período de exceção e conflite com a ideia de cidadania. Portanto, caberia a denúncia do tratado. Na segunda hipótese, não existe mandamento específico da Constituição obrigando o Estado a tal comportamento, então, nesse caso, o

que deve automaticamente imperar é o princípio do interesse nacional e a avaliação se o núcleo central estará sendo atendido, mesmo porque se trata de agir retórico. Nessa situação se enquadra o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa, já que não existe nenhum dispositivo constitucional obrigando o Estado brasileiro a estabelecer com os outros países que adotam oficialmente a língua portuguesa uma ortografia única, porém, a celebração do referido tratado atendeu ao núcleo central do princípio. Na última hipótese, exercício de potência, deve ficar evidenciado que não se está apenas atendendo ao interesse do “homem de gabinete”, vez que se for essa a única razão, o princípio do interesse nacional veda taxativamente essa ação. Em outras palavras, a questão que se coloca é a seguinte: quais os ganhos, em termos de núcleo central, que o “homem da rua” estará auferindo? Se não houver resposta, o princípio veda essa ação. Em outros termos, não existe dispositivo constitucional que afirme ser objetivo da República Federativa do Brasil tornar-se uma potência;

d) tema outro / agir oneroso – repete-se a explicação sobre o enquadramento de “tema outro”, ressaltando que os argumentos em prol do interesse nacional são reforçados pelo fato de o agir em tela ser de natureza onerosa. Na primeira situação, existência de tratado com ônus, se o mesmo foi aprovado pelo Congresso, deve ser cumprido, partindo do pressuposto de que, no momento da celebração do tratado, o princípio do interesse nacional foi observado. Na segunda hipótese, em que inexistente mandamento específico da Constituição obrigando o Estado a tal comportamento, automaticamente impera o princípio do interesse nacional e o critério de avaliação passa a ser o ganho resultante

da ação, em comparação com a redução de bem-estar previsto no núcleo central do interesse nacional, partindo do pressuposto de que – de forma geral – o ganho é menor do que o prejuízo, atendendo mais aos interesses do político, do “homem de gabinete”. Por fim, a terceira hipótese – busca de prestígio / exercício de potência – encontra-se, a priori, impedida pelo princípio do interesse nacional, pois nenhuma aspiração do núcleo central estará sendo atendida.

Após a sistematização das hipóteses de aplicação do princípio do interesse nacional, passemos à análise de um caso concreto.

4.1 O empréstimo do BNDES para obras de irrigação na região de Maracaibo e ampliação da linha 3 do metrô de Caracas

Inicialmente, cabe uma breve apresentação histórica do BNDES, sua missão, fontes de recurso e, finalmente, o debate sobre o empréstimo realizado para a construção do metrô em Caracas, capital da Venezuela.

A escolha do BNDES se justifica por se tratar de uma empresa estatal federal que, por sua vez, não desenvolve atividade econômica típica, como a Petrobras, portanto, a sua atuação se define como uma extensão da União, inclusive no campo das relações internacionais.

Em relação a esse ponto, ocorre ainda um agravante: todos os encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, concedidos por meio de

tratados, acordos ou atos internacionais deveriam ser aprovados pelo Congresso Nacional, como prevê o artigo 49 da Constituição Federal.

Estes empréstimos do BNDES não passam pelo Congresso Nacional, embora existam bons argumentos no sentido de se tratar de um ato internacional, o que demandaria a aprovação do Poder Legislativo Federal.

4.1.1 Breve histórico e missão do BNDES

O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) é uma empresa pública federal, ou seja, a totalidade de suas ações pertence à União Federal, não existindo a participação, em seu controle, de qualquer outro ente público ou privado.

O BNDE, sem o “S” de social, foi criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, no formato de autarquia federal e tinha como objetivo, segundo artigo 8º da referida lei, o reaparelhamento e fomento da economia nacional.

Em 1971, o BNDE, por meio da Lei nº 5.662/71, foi incluído na categoria de empresa pública federal, o que permitiu, segundo o sítio do BNDES, “maior flexibilidade na contratação de pessoal, maior liberdade nas operações de captação e aplicação de recursos e menor interferência política”.²¹

Em 1982, por meio do Decreto-Lei nº 1.940/82, a empresa passou a denominar-se BNDES, incluindo o “Social”, mas, diferente da afirmação constante do sítio do BNDES sobre menor interferência política, o referido

²¹ Para maiores informações, consultar o site: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt

decreto-lei, ao mesmo em tempo que criou um fundo destinado ao investimento social e atribuiu ao BNDES a sua administração, determinou que a aplicação dos recursos do fundo deveria seguir as diretrizes do Presidente da República.

Enfim, se a aplicação de recursos deveria seguir as diretrizes do Presidente da República, não se pode afirmar que não existia ingerência política, pois, em última instância, o que poderia predominar seria o viés político, em vez de técnico.

Atualmente, o BNDES apresenta como missão “Promover o desenvolvimento sustentável e competitivo da economia brasileira, com geração de emprego e redução das desigualdades sociais e regionais”.²²

O estatuto social da empresa, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002, estabelece, em seus artigos 3º e 4º, os seus objetivos:

Art. 3º O BNDES é o principal instrumento de execução da política de investimento do Governo Federal e tem por objetivo primordial apoiar programas, projetos, obras e serviços que se relacionem com o desenvolvimento econômico e social do país.

Art. 4º O BNDES exercitará suas atividades, visando estimular a iniciativa privada, sem prejuízo de apoio a empreendimentos de interesse nacional a cargo do setor público.

²² Informações extraídas do site:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/missao_visao_valores.html

Embora o BNDES seja uma empresa pública constituída no formato de “sociedade anônima” (SA), ou seja, típica roupagem jurídica utilizada pelas empresas privadas constitui-se em entidade descentralizada pertencente à União. No caso dessa empresa, a ausência de autonomia é gritante, vez que a diretoria se encontra totalmente subordinada ao Presidente da República, como dispõe o artigo 14 do estatuto social:

Art. 14. O BNDES será administrado por uma Diretoria composta pelo Presidente, pelo Vice-Presidente e por seis Diretores, sem designação especial, todos nomeados pelo Presidente da República e demissíveis *ad nutum*.

Em verdade, o BNDES é uma entidade da União, cujo objetivo é fomentar a criação de emprego e geração de renda, bem como o desenvolvimento econômico e social do país, cuja direção é totalmente subordinada ao Presidente da República, portanto, todas as suas ações no âmbito interno e internacional são ações de Estado que, à medida que criem ônus ao patrimônio nacional, deveriam ser submetidas à aprovação do Congresso Nacional.

Em defesa da atuação do BNDES no âmbito da política externa, poderia ser invocado o artigo 9º, incisos II e VI, a seguir transcritos:

Art. 9º. O BNDES poderá também:

.....

II - financiar a aquisição de ativos e investimentos realizados por empresas de capital nacional no exterior, desde que contribuam para o desenvolvimento econômico e

social do País; **(Redação dada pelo Decreto nº 6.322, de 21.12.2007)**

.....

VI - contratar estudos técnicos e prestar apoio técnico e financeiro, inclusive não reembolsável, para a estruturação de projetos que promovam o desenvolvimento econômico e social do País ou sua integração à América Latina; **(Incluído pelo Decreto nº 6.322, de 21.12.2007)** e”

Por outro lado, ao mesmo tempo em que os referidos incisos I e VI podem “justificar” a sua atuação no âmbito internacional, tem-se como uma prova, uma confissão que o seu objeto também visa à integração à América Latina; portanto, se é um instrumento de atuação da União, o seu agir deve ser analisado sob a perspectiva do subsistema das relações exteriores e princípio do interesse nacional.

4.1.2 Fonte de recursos do BNDES

Além das características anteriormente enumeradas, os recursos do BNDES são basicamente receitas públicas tributárias, o que vincula suas ações à União Federal, diferentemente de uma estatal que sobrevive por meio de tarifa cobrada de seus usuários em função da prestação de um serviço.

O Relatório Anual do BNDES de 2008 informa que, em 31 de dezembro de 2008 (p.130), a estrutura de capital próprio e de terceiros da empresa apresentava forte predominância de recursos governamentais, a seguir reproduzida:

Tabela 1. BNDES – Fontes de financiamento – saldo 31.12.2008

FONTE DE RECURSOS	R\$	%
FAT	116,6	42
Pis-Pasep	29,5	11
Tesouro Nacional	43,2	16
Empréstimos no exterior	17,5	6
Outros	45,2	16
Patrimônio líquido	25,3	9
PASSIVO TOTAL	277,3	100

Fonte: BNDES, 2008

A maior fonte é o FAT (Fundo de Amparo do Trabalhador), vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego, destinado ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico e custeio do programa do seguro-desemprego e do abono salarial.

O FAT tem como principais fontes as contribuições destinadas ao Programa de Integração Social - PIS, criado por meio da Lei Complementar nº 07, de 07 de setembro de 1970, e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP, instituído pela Lei Complementar nº 08, de 03 de dezembro de 1970.

Ocorre que a atual Constituição Federal, em seu artigo 239, parágrafo 1º, determina que pelo menos quarenta por cento da arrecadação do PIS e

PASEP será destinada ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES, que deverá obedecer a critérios de remuneração que lhe preservem o valor.

Enfim, quando se indica que quarenta e dois por cento da fonte de recursos do BNDES tem como origem o FAT, significa que quarenta por cento do que foi arrecadado a título de PIS e PASEP foi destinado ao BNDES a fim de financiar programas de desenvolvimento econômico.

A fonte de recursos acima denominada “PIS-PASEP” constitui-se em fundo criado na década de 1970 para financiar o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, bem como promover a participação dos trabalhadores nas empresas nacionais de capital aberto, por meio de investimentos em ações ou debêntures. Todavia, com a Constituição Federal de 1988, os recursos do PIS-PASEP, a partir de 1990, deixaram de ser depositados nesse fundo e foram direcionados ao FAT.

A fonte “Tesouro Nacional” são recursos públicos repassados ao BNDES, enquanto o patrimônio líquido constitui-se em aporte inicial que, em hipótese de extinção dessa entidade, será devolvido aos cofres da Administração direta.

Os empréstimos do exterior são recursos originados das agências internacionais com destinação específica, o que significa que o BNDES, em relação a essas verbas, não tem maior liberdade para utilizá-las como bem entender. Por último, parte dos recursos corresponde a valores captados no mercado interno e internacional.

Portanto, sem nos alongarmos demasiadamente neste ponto, que não é o objeto da pesquisa, pode-se concluir que a maior parte dos valores constitui-se de recursos que compõem o patrimônio nacional.

Dessa forma, os empréstimos realizados pelo BNDES – entidade descentralizada da União – no âmbito da América do Sul exige profunda reflexão, posto que se o mesmo pretendia apenas incentivar a exportação de produtos brasileiros, estaria atendendo o seu objetivo, porém, se pretendia aumentar o poder de influência brasileiro em determinada região, tem-se uma ação de Estado que, caso envolvesse ônus ao patrimônio nacional, deveria estar sob controle do Poder Legislativo.

Em verdade, a utilização do BNDES como instrumento da PEB é uma posição assumida pelo governo federal, inclusive, como instrumento de mudança na geopolítica e conseqüente integração da infra-estrutura na América do Sul.

Essa posição ficou evidenciada durante o “Primeiro Seminário Internacional de Co-financiamento BNDES/CAF: Prospecção de Projetos de Integração Física Sul-Americana”²³, promovido pelo BNDES em sua sede, no Rio de Janeiro.

A distinção entre incentivo à exportação de produtos brasileiros e aumento da influência do Estado brasileiro não é simples, como se pode verificar na seguinte situação: dois financiamentos, no total de até US\$ 194,6 milhões, para a construção de obras de irrigação na região de Maracaibo, no noroeste venezuelano e ampliação da linha 3 do metrô de Caracas²⁴.

²³ Informe BNDES, nº 173, ago. 2003.

²⁴ Informações disponíveis no site:

Em ambos os projetos existe a exportação de bens fabricados no Brasil, como ocorre no projeto de irrigação (US\$ 115,6 milhões), no qual 63,5% do valor financiado corresponde à exportação de bens fabricados no Brasil, como equipamentos mecânicos, comportas, fundações, chapas de aço, tubulações de ferro e PVC, guindastes, caminhões, tratores e motoniveladoras, enquanto que no projeto de expansão do metrô (US\$ 79 milhões), 51,3% do valor financiado corresponde a bens a serem exportados, tais como, tubulações para ar, água e eletricidade, aço para construção, guindastes, pontes rolantes e caminhonetes.

Diante desse fato, e utilizando a sistematização acima exposta, a primeira questão que se coloca é a seguinte: estamos diante de um “tema pertinente ao artigo 4^o”, se trata de “tema outro” ou estamos diante de um exercício de potência/prestígio?

Nesse ponto, vale relembrar que a integração com a América Latina é mais um desejo do que um comportamento de Estado a ser obrigatoriamente adotado. Em segundo lugar, os dois objetos do empréstimo têm repercussões apenas locais: projeto de irrigação e ampliação da linha 3 do metrô de Caracas, o que seria muito diferente de uma estrada ou ferrovia que atravessasse diversos países, portanto, mesmo que se admitisse a obrigação de integrar-se, as referidas obras não atenderiam a esse fim.

Na hipótese de se entender que é um “tema outro”, a fim de contribuir para o desenvolvimento econômico do país, vez que houve exportação de bens fabricados no Brasil, o BNDES, supostamente estaria desempenhando a sua

função de fomentador do desenvolvimento nacional, desde que todos os cuidados e garantias sejam tomados.

Porém, nesse caso, o interesse nacional não estaria sendo atendido. Se o consumo de bens fabricados no Brasil é o balizador – e fundamento – do empréstimo, esse mesmo consumo estaria ocorrendo se o recurso fosse canalizado para o metrô de uma cidade do país e, com uma diferença adicional e estratégica, gerando benefícios à população daquela cidade, inclusive de natureza ambiental, e não à população de Caracas.

À medida que o benefício, a saber, a ampliação da linha de metrô, atinge uma quantidade x de venezuelanos em detrimento do mesmo número de brasileiros, o interesse nacional deixou de ser atendido.

Da mesma forma, na medida em que x venezuelanos se beneficiaram do projeto de irrigação, esse mesmo número de brasileiros deixou de usufruir da possibilidade de ter as suas terras irrigadas.

Eventual pergunta que surge: será que todas as terras brasileiras já se encontram irrigadas? Será que o problema de transporte já se encontra equacionado nas cidades brasileiras? A resposta é um rotundo não.

Por fim, se o objetivo foi simplesmente ampliar a influência do Estado brasileiro na América do Sul, com ônus ao patrimônio nacional, e em detrimento do bem-estar da população e melhoria das terras brasileiras, o interesse nacional não foi atendido.

Enfim, essa é a essência do princípio do interesse nacional, aplicado a um caso concreto.

CONCLUSÃO

Ao que parece, o terceiro milênio será um período caracterizado por intensas transformações, principalmente por aquelas decorrentes da revolução tecnológica. O mundo globalizado continua a se reinventar – para o bem e para o mal – e tal plasticidade, *pari passu* à “celeridade” que lhe é intrínseca, já representa uma realidade.

As relações humanas inevitavelmente continuarão se transformando, alcançando logicamente as relações internacionais, sendo que -- ao lado do Estado -- outros atores surgem, consolidam-se e ocupam espaço.

Nesse contexto, o conceito de interesse nacional, que já não encontra consenso, deverá também ser reelaborado e reconstruído, resultando em uma síntese futura impossível de ser atualmente delineada.

O princípio do interesse nacional, todavia, tem aplicação imediata ao atual estágio do Estado brasileiro, devendo, claro, ser estudado e aprofundado, mas, constitui-se, atualmente, em elemento que fundamenta e direciona a República Federativa do Brasil em suas relações exteriores.

Em relação ao futuro do princípio, cabe apenas esperar o novo mundo que se encontra em gestação no ventre da humanidade.

BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Elementos de direito administrativo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1980.

_____. *Controle Judicial dos Atos Administrativos*, in RDP, 65/28.

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. Relatório Anual de 2008. Disponível em:
http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/RelacaoComInvestidores/Relatorio_Anuar/index.html. Acesso em 15 de fevereiro de 2010.

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. Informe BNDES, n.º 173, agosto de 2003.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 10ª ed., 1997.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 24ª ed., 2010.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. *O direito constitucional internacional e a proteção dos direitos fundamentais*. São Paulo: Método, 2008.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, Brasília, 1988.

BRASIL. Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952. Dispõe sobre a restituição dos adicionais criados pelo art. 3º da Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951, e fixa a respectiva bonificação; autoriza a emissão de obrigações da Dívida Pública Federal; cria o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico; abre crédito especial e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 20 jun. 1952.

BRASIL. Lei nº 5.662, de 21 de junho de 1971. Enquadra o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE) na categoria de empresa pública, e dá outras providências. . *Diário Oficial da União*. 21 jun. 1971.

BRASIL. Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982. Institui contribuição social, cria o Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. 5 mai. 1982.

BRASIL. Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002. Aprova novo Estatuto Social da empresa pública Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. *Diário Oficial da União*. 14 out. 2002.

BRASIL. Decreto nº 6.322, de 21 de dezembro de 2007. Altera o Estatuto Social do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, aprovado pelo Decreto nº 4.418, de 11 de outubro de 2002. *Diário Oficial da união*. 21 dez. 2007.

CARRAZZA, Roque Antonio. *Curso de direito constitucional tributário*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. São Paulo: Saraiva, 2000.

CERVO, Luiz Amado (Org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

COELHO, Fabio Ulhoa. *Curso de direito civil*, vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006.

CUNHA, Sérgio Sérvulo da. *Princípios constitucionais*. São Paulo: Saraiva, 2006.

DALLARI, Pedro. *Constituição e Relações Exteriores*. São Paulo: Saraiva, 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1987.

FONSECA JR, Gelson; NABUCO DE CASTRO, Sergio Henrique (Org.). *Temas de política externa brasileira II*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1994.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____. *Paradoxos e possibilidades: estudos sobre a ordem mundial e sobre a política exterior do Brasil num sistema internacional em transformação*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.

GOMES, Eduardo B.; REIS, Tarcisio H. (Coord.). *O direito constitucional internacional após a emenda 45/04 e os direitos fundamentais*. São Paulo: Lex Editora, 2007.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991.

_____. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

HUSEK, Carlos Roberto. *Elementos de direito internacional público*. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Lisboa: Gradiva, 2007.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende (Org.). *Relações internacionais: visões do Brasil e da América Latina*. Brasília: IBRI, 2003.

MELLO, Celso D. De Albuquerque. *Direito Constitucional Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

MESSARI, Niza; NOGUEIRA, João P. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

MORAES, Lauro Escorel de. "O conceito de interesse nacional e a responsabilidade da diplomacia brasileira". *Revista da Faculdade de Direito, USP*, vol. 81, Jan-Dez, 1986, p. 151-161.

MORGENTHAU, Hans. *A política entre as nações*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2003.

MUÑOZ-ALONSO, Alejandro. "Política exterior e interés nacional". *Cuadernos de Pensamiento Político*, abr./jun., Nº 10, 2006, p. 133-144.

NYE JR, Joseph S. "Redifining the national interest". *Foreign Affairs*, jul./ago., v. 78, No 4, 1999, p. 22-35.

RÁO, Vicente. *O direito e a vida dos direitos*. São Paulo: Resenha Universitária, 1976.

RIBEIRO, Renato Janine. "Sobre o conceito de interesse nacional". *Revista Interesse Nacional*. Vol. 02, 2008. Disponível em: <http://interessenacional.com/artigos.asp>. Acesso em: 15 fev. 2010

RICE, Condoleezza. "Promoting the national interest". *Foreign Affairs*, jan./fev., v. 79, No 1, 2000, p. 45-62.

_____. "Rethinking the national interest". *Foreign Affairs*, jul./ago., v. 87, No 4, 2008, p. 2-26.

RODRIGUES, Gilberto M. A. "A Organização das Nações Unidas e as políticas públicas nacionais". In: BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas*. Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

RODRIGUES, José Honório. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Relações internacionais*. Barueri, SP: Manole, 2004

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 31^a ed., 2009.

_____. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. São Paulo: Malheiros Editores, 7^a ed., 2007.

SOUZA, Amaury de. *A agenda internacional do Brasil: a política externa brasileira de FHC a Lula*. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

Sites consultados:

BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt

Ministério das Relações Exteriores

<http://www2.mre.gov.br/>

E-Band Jornalismo

<http://www.band.com.br/jornalismo/>

Portal desde Cuba

www.desdecuba.com.br

Interesse Nacional

<http://interessenacional.com/default.asp>

BBC

<http://www.bbc.co.uk>