

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 30/04/2013

All'indirizzo <http://concorsi.diritto.it/docs/34981-o-direito-e-as-rela-es-internacionais-do-brasil-a-pol-tica-externa-brasileira-e-seus-princ-pios-constitucionais>

Autore: André Vianna Leão

O direito e as relações internacionais do Brasil: a política externa brasileira e seus princípios constitucionais

O direito e as relações internacionais do Brasil: a política externa brasileira e seus princípios constitucionais.

André Vianna Leão¹

INTRODUÇÃO

No mundo cada vez mais interdependente em que vivemos, é fundamental para os Estados uma formulação clara da sua política externa e do seu projeto de inserção internacional.

O Brasil, apesar da sua relevância e excelente histórico de atuação diplomática, não conta com um processo suficientemente dinâmico de política externa. As questões internacionais não são centrais no debate político interno, e o estudo das relações internacionais nas universidades brasileiras não tem a mesma relevância que possui em países como Estados Unidos e Argentina.

Neste trabalho serão definidos conceitos básicos para a compreensão do tema e serão analisadas a atual posição do Brasil no cenário internacional, bem como suas possibilidades e perspectivas para as próximas décadas em termos de inserção internacional.

¹ André Vianna Leão, advogado, mestrando em Direito das Relações Econômicas Internacionais na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

1. As relações internacionais

1.1. As teorias das relações internacionais

A ciência das relações internacionais começou a ser consolidada nos Estados Unidos, tendo como um de seus fundadores Hans Morgenthau. Ele foi o responsável pela sistematização da perspectiva realista da política internacional² através de sua obra clássica: “A política entre as nações”, publicada em 1948.

A corrente realista clássica do estudo das teorias das relações internacionais tem como objetivo analisar as estratégias de inserção internacional de um Estado sob a perspectiva da conservação e ampliação de seu poder no meio internacional. Essa corrente teórica, surgida no contexto da guerra fria, reflete a doutrina da política internacional norte-americana desse período.

Posteriormente, surgiu também nas nações hegemônicas a corrente chamada de liberal, fundada em estudos da relação desenvolvimento/subdesenvolvimento e no conceito de paz universal descrito por Immanuel Kant, tendo fundamental importância a idéia de interdependência. Devido à crescente integração entre os povos, os conflitos e tomadas de decisões em um Estado ou região passam a impactar toda a comunidade internacional, sendo defendida uma maior cooperação entre os

² DE LIMA, Maria Regina S. *Morgenthau e o realismo político*. In MEDEIROS, Marcelo, *et al.*, orgs. *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo, Editora Hucitec, 2010, p. 54.

Estados a fim de se evitar os aspectos negativos da interdependência. Essa teoria, quando aplicada pelas nações desenvolvidas, resultou em um novo modelo de colonização fundado na dependência econômica.

Cumprе destacar que antes mesmo da consolidação científica das relações internacionais com Hans Morgenthau, já existia uma modalidade de explicação do sistema internacional conhecida como idealista. Segundo Demétrio Magnoli³, essa tradição era oriunda do pensamento iluminista e sua fonte é a noção de direito natural como arcabouço das relações entre os Estados. O grande ideólogo da tradição idealista é o jurista holandês Hugo Grócio (1583-1645).

O estudo e a teorização das relações internacionais implicam em uma visão de dentro de um país para fora, uma vez que manifesta valores, perspectivas e interesses nacionais dos estudiosos. Por esse motivo, Amado Luiz Cervo⁴ argumenta que pode ser epistemologicamente distorcida a utilização de uma teoria alienígena para explicar as relações internacionais de um país.

Na tentativa de desenvolver uma teoria das relações internacionais aplicável à sua realidade, duas teorias se destacaram na América Latina: a que surgiu em torno do grupo que formava a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), dentre os quais se destacavam Raul Prebisch e Celso Furtado, e que focava seu estudo na realidade regional das relações

³ MAGNOLI, Demétrio. *Relações Internacionais: teoria e história*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004, p.27.

⁴ CERVO, Amado Luiz. *Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 de junho de 2011.

internacionais; a segunda teoria, por sua vez, buscava extrair conceitos a partir da análise da prática política na região.

A mais importante teoria latino-americana foi a desenvolvida em torno dos pensadores da CEPAL, apresentando-se como uma resistência à imposição do novo modelo colonial econômico por parte das nações mais desenvolvidas, e à teoria liberal das relações internacionais na qual ela se fundamenta. Adaptando conceitos da teoria liberal à realidade da região, os cepalinos defendiam políticas protecionistas que estimulassem o desenvolvimento industrial na América Latina como solução para a condição de subdesenvolvimento econômico destas nações.

Feitas estas considerações relativas ao desenvolvimento do estudo das relações internacionais, cumpre extrair-se um conceito objetivo que delimite os temas que aqui serão tratados, definindo as diversas expressões a serem utilizadas e que são por vezes confundidas.

As relações internacionais são todas as relações políticas, econômicas e sociais que envolvam sujeitos em dois Estados distintos, ou que gere reflexos em um Estado que não o que serve de cenário para uma ação.

O objeto das relações internacionais é o meio internacional, compreendido como o conjunto das relações interestatais somadas às relações transnacionais⁵.

Assim, entende-se por relações internacionais a busca dos interesses de um Estado no plano internacional, sejam estes interesses públicos ou privados.

⁵ ALTEMANI, Henrique. *A Política Externa Brasileira*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005, p. 2.

Nas questões de política externa e diplomacia prevalece a atuação do Estado, enquanto que nas questões comerciais prevalecem os interesses privados.

1.2. A Política externa

O sistema internacional é composto por Estados igualmente soberanos, de poder limitado, entre outros fatores, pelo direito internacional e pelas organizações internacionais das quais participam. Como decorrência do princípio da igualdade soberana, é dos Estados a legitimidade para promover externamente os interesses nacionais.

A política externa é a estratégia utilizada por um Estado para promover seus interesses no meio internacional, bem como a forma da condução de suas relações com os demais Estados e organizações internacionais.

Segundo Henrique Altemani⁶, ainda que nas relações internacionais seja crescente a participação de organizações não-governamentais, empresas e grupos sociais, a política externa de um país corresponde à atuação do Estado na defesa do conjunto dos interesses dessas instituições.

Assim, a política externa de cada Estado é um processo contínuo de análise das realidades interna e externa, e de compatibilização das determinantes estruturais e conjunturais, tendo em vista a inserção internacional do Estado.

⁶ ALTEMANI, Henrique. *A Política Externa Brasileira*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005, p. 5.

O professor Celso Lafer⁷, que já foi Ministro das Relações Exteriores do Brasil, define três campos onde se dá essa compatibilização das necessidades internas com as possibilidades externas. O campo estratégico-militar, que se traduz em termos de riscos de guerra e desejos de paz; o das relações econômicas, relativo à importância efetiva ou potencial de um país para outros enquanto mercado; e o campo dos valores, que diz respeito à importância do país enquanto modelo de sociedade.

Lafer⁸ também distingue três contextos diplomáticos onde um país pode atuar dentro destes campos de compatibilização: o das grandes potências, ou relativo aos países que podem estabelecer os parâmetros da ordem internacional vigente; o regional, em que se apresentam os países inseridos numa mesma região geográfica; e o contíguo, de países que possuem fronteiras em comum.

Um aspecto relevante a se destacar na conceituação de política externa diz respeito à sua consideração enquanto política de Estado ou política de governo. Conforme previamente estatuído, a política externa envolve uma constante análise da realidade interna de um país, suas determinantes estruturais (políticas, geográficas, sociais, educacionais, econômicas), e da realidade externa, a conjuntura internacional. A partir desse processo de análise são logicamente extraídas as possibilidades de inserção internacional de um país, ou seja, a seleção de aspectos do seu interesse nacional que realisticamente podem ser satisfatoriamente promovidos e defendidos internacionalmente.

⁶ apud ALTEMANI, Henrique. *Ibidem*, p. 13.

⁸ apud ALTEMANI, Henrique. *A Política Externa Brasileira*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005, p. 13.

Como o processo depende de determinantes perenes ou de alteração lenta, como a geografia e a estrutura social de um país, e de aspectos conjunturais internacionais, as questões de política externa estão menos dependentes do debate político interno, onde o governo mais interfere. Dessa forma, entende-se que a política externa está no campo das políticas de Estado, ainda que aconteçam correções de curto prazo decorrentes de mudanças no estilo pessoal dos atores envolvidos e de alterações repentinas na conjuntura internacional.

1.3. A Diplomacia

Dado que a política externa é um processo dinâmico de avaliação das múltiplas variáveis e de tomada de decisão, a diplomacia é, por sua vez, a ação ao seu final.

A diplomacia, portanto, pode ser conceituada como a atividade governamental de implementação da política externa. Ela funciona como uma cartilagem, amenizando o atrito nos pontos de contato entre os interesses de diferentes Estados.

Os agentes diplomáticos são os encarregados de negociar com outros Estados e organizações internacionais os pontos do interesse nacional definidos como prioritários pela política externa.

No Brasil, os diplomatas são formados pelo Instituto Rio Branco e vinculados ao poder executivo através do Ministério das Relações Exteriores.

2. As relações internacionais do Brasil e seus princípios constitucionais

2.1. A política externa brasileira

Como já visto, a política externa é um processo de contínua análise das condições determinantes e conjunturais internas e externas, bem como sua harmonização com os interesses nacionais. Esse processo é de competência do Poder Executivo, que representa a União (art. 21, I da Constituição Federal de 1988).

O Poder Executivo possui um órgão responsável pelas relações internacionais, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), também chamado de Itamaraty.

No Brasil, tradicionalmente o MRE desempenha um papel central na formulação da política externa. Isso se dá devido ao forte componente institucional do ministério (em parte por conta da bem sucedida atuação do Barão de Rio Branco, que Celso Lafer⁹ chama de “o grande *institution-builder* do Itamaraty”), e também devido ao relativo descolamento histórico das questões de política externa brasileira com as de política interna.

⁹ LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2009, p. 46.

Atualmente, pela maior inserção do país na economia global, a sociedade brasileira vem se tornando mais dinâmica na articulação de seus interesses externos, e já existe uma maior pressão de alguns setores por uma maior participação no processo de formulação da política externa brasileira.

2.3. O Ministério das Relações Exteriores

O Ministério das Relações Exteriores é o órgão político da administração direta responsável por auxiliar o Presidente da República na formulação na política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior.

Tendo em vista o cumprimento de sua missão, o MRE participa de negociações comerciais, econômicas, jurídicas, financeiras, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; promove programas de cooperação internacional e de promoção comercial; cuida de missões diplomáticas e serviços consulares no exterior, além de prestar apoio às delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

Entre as diversas incumbências do MRE constantes da lei que estabelece seu funcionamento e competência, destacam-se: negociar e celebrar tratados, acordos e demais atos internacionais; administrar as relações políticas, econômicas, jurídicas, comerciais, culturais, científicas, técnicas e tecnológicas do Brasil com a sociedade internacional; executar as

diretrizes de política exterior estabelecidas pelo Presidente da República; propor ao Presidente linhas de atuação na condução dos negócios estrangeiros, entre outras incumbências.

Quanto à sua estrutura institucional, cumpre destacar o Instituto Rio Branco, que seleciona e treina os membros da carreira diplomática; a secretaria geral de relações exteriores, que cuida da parte administrativa e possui uma série de subsecretarias especializadas; a consultoria jurídica, que já foi ocupada por diversos grandes juristas brasileiros, e a Fundação Alexandre de Gusmão, que publica obras e documentos de interesse público na área das relações internacionais.

2.1. Princípios constitucionais

A Constituição Federal de 1988 incluiu logo em seu art. 4º os princípios que devem reger as relações internacionais da República Federativa do Brasil. São eles: independência nacional; prevalência dos direitos humanos; autodeterminação dos povos; igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica de controvérsias; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; concessão de asilo político, e, no parágrafo único, a busca pela integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Por independência nacional, entendemos a preservação da soberania do Estado brasileiro, com respeito à soberania dos demais Estados e ao direito internacional.

A prevalência dos direitos humanos diz respeito à defesa da dignidade da pessoa humana, seja o indivíduo nacional do Brasil, seja ele estrangeiro. A Constituição Federal, quando analisada em sua totalidade, é cristalina no destaque que confere à defesa dos direitos humanos como objetivo do Estado brasileiro.

O princípio da autodeterminação dos povos, que também consta da Carta das Nações Unidas, estatui que o Brasil reconhece em todos os demais povos do planeta a capacidade de se autogovernar, de definir o seu destino político e social da forma como melhor lhe aprouver.

A não-intervenção e a defesa da paz são princípios relacionados. O Brasil afirma sua índole pacífica manifestando constitucionalmente sua vocação não intervencionista e seu apreço pela solução diplomática, jurídica ou política das controvérsias surgidas no meio internacional.

O princípio da igualdade entre os Estados reconhece o princípio fundador da ordem internacional, o da igualdade soberana entre os Estados. Se todos os Estados são iguais e soberanos, então não existe qualquer hierarquia no sistema internacional.

O repúdio ao terrorismo e ao racismo decorre da prevalência dos direitos humanos, e, através da sua presença no rol de princípios constitucionais regentes de suas relações internacionais, o Brasil assume claramente o compromisso internacional de combater estas práticas degradantes e muito

presentes enquanto política de alguns Estados no período em que o texto foi escrito.

O Brasil também defende a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, o que se dá, notadamente, através de acordos de cooperação científica, militar, projetos de intercâmbio cultural e educacional, entre outras modalidades.

Também consta do rol do art. 4º a concessão de asilo político. O Brasil, assim como outros países da América Latina, possui uma tradição de abrigar aqueles que são perseguidos politicamente em seus Estados nativos.

Por último, a Constituição afirma que o Brasil deve buscar a integração dos povos latino americanos visando a formação de uma comunidade latino-americana de nações. Observa-se aqui a importância dada à integração regional pela Constituição brasileira, decorrência de nossa posição geográfica, história e tradição política.

3. A inserção internacional do Brasil

3.1. O acumulado histórico da política externa brasileira

Para entendermos melhor a realidade e o futuro da política externa brasileira, é necessário compreendermos sua evolução.

A política exterior do Brasil, no seu processo complexo de desenvolvimento e implementação ao longo da história, resulta num agregado de valores e princípios que acabam por adquirir um caráter duradouro, ou até

mesmo permanente. Esse acumulado histórico da diplomacia brasileira possui duas funções, segundo Amado Luiz Cervo¹⁰: dar previsibilidade à ação externa e moldar a conduta externa dos governos, impondo-se à sua sucessão e até mesmo a mudanças de regime político.

A característica de continuidade que observamos na política externa contribui para dar-lhe um aspecto mais racional, corroborando a análise prévia que a determinou como uma política de Estado. São os princípios e valores do acumulado histórico na política exterior (e que, portanto, já foram testados em situações práticas) que a tornam mais resistente ao tempo e às constantes intempéries que afetam a política interna.

De modo geral, os princípios e valores oriundos do acumulado histórico da política externa são os constantes do art. 4º da Constituição Federal, porém o rol constitucional não é exaustivo. Entre os componentes não mencionados no texto constitucional, mas descritos por Cervo¹¹, podemos destacar: o juridicismo, através do respeito ao compromisso jurídico internacional; o multilateralismo normativo, uma vez que o Brasil é um país pacífico que não pretende impor seu modelo social aos demais países, existe um fundado interesse pela negociação de um ordenamento multilateral; realismo e pragmatismo, ou a valorização da vontade sobre o destino e a prevalência da habilidade diplomática em detrimento das forças sociais e econômicas, bem como dos processos decisórios de outros governos.

¹⁰ CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva, p. 26.

¹¹ Idem, p. 30.

Ainda segundo Amado Luiz Cervo¹², o padrão do acumulado histórico vincula-se ao paradigma da política exterior, ainda que possa precedê-lo ou sobreviver à sua existência.

3.2. O paradigma dominante na política externa brasileira

Entre os anos de 1930 e 1989, o paradigma da política externa brasileira foi o da busca pelo desenvolvimento industrial através da substituição de importações, políticas restritivas ao livre comércio e fortes incentivos à indústria nacional, nos moldes do difundido pela teoria da CEPAL.

A partir da redemocratização do Brasil, em especial com os governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, ocorreu um comprometimento do paradigma desenvolvimentista. Num contexto pós-guerra fria e de forte expansão capitalista, estes governos passaram a adotar as políticas de abertura econômica e livre mercado do chamado “consenso de Washington”. Estas políticas neoliberais acabaram provando-se limitadas, e em 2002 foi eleito como Presidente um crítico do modelo neoliberal, Luiz Inácio Lula da Silva.

A partir da eleição de Lula o discurso desenvolvimentista regressou à política externa brasileira, ainda que com uma roupagem um pouco diferente, menos ligada ao Estado e mais envolvida com a interdependência sistêmica do meio internacional.

¹²CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva, p. 27.

O Brasil possui uma grandeza que o coloca como um dos poucos países no mundo capaz de buscar um modelo autônomo de inserção internacional. Pela sua dimensão continental, grandeza e heterogeneidade populacional, histórico democrático e riqueza geográfica, o Brasil não pode submeter seu processo de política externa aos interesses de outro Estado mais poderoso.

4. Conjuntura e perspectivas da política externa no século XXI

O século XXI apresenta enormes desafios para os Estados, em especial para os em vias de desenvolvimento. O aquecimento global e o iminente pico na produção global de petróleo impõem a sustentabilidade e o uso de energias limpas como novo paradigma de crescimento econômico. Não podemos repetir os erros dos países já desenvolvidos, precisamos inovar e criar um modelo diferente de desenvolvimento.

A negociação internacional desse novo modelo de desenvolvimento tem se mostrado bastante complexa, em especial com as dificuldades que vem atravessando as economias desenvolvidas desde a crise financeira de 2008. Os países desenvolvidos não querem arcar com as limitações que estas mudanças forçam no seu padrão de consumo, enquanto os países mais pobres vêem o seu processo de desenvolvimento atrasado por questões ambientais que as economias desenvolvidas não precisaram enfrentar ao montar sua infraestrutura, o que se agrava pelo fato de que não possuem a tecnologia ou o investimento em pesquisa para resolver estas questões.

Estamos vendo um lento processo de reversão desse quadro, com os países ricos investindo cada vez mais em energia limpa e tecnologia

sustentável como uma alternativa de recuperação econômica, enquanto as nações em desenvolvimento fazem o mesmo buscando liderar a nova economia que inevitavelmente se apresentará nas próximas décadas.

Ademais, os interesses econômicos de países chave se alteraram profundamente na última década. Com a migração de empregos industriais para a Ásia, o leste europeu e a América Latina, a classe média dos países desenvolvidos sofreu um duro golpe, o que pode no médio prazo afetar suas características de consumo. Caso esta mudança aconteça antes da consolidação da classe média e do mercado interno nas regiões em desenvolvimento, uma nova grande crise econômica pode ocorrer, desta vez envolvendo não os bancos de investimento e sim os setores primário e secundário da economia.

O Brasil encontra-se em posição de destaque para enfrentar estes desafios que se aproximam. Entre os aspectos positivos observa-se que o Brasil possui uma economia diversificada, com abundância de recursos naturais e matriz energética majoritariamente renovável (hidrelétrica, além de enorme potencial eólico e solar), e uma tecnologia avançada de biocombustíveis. Entre os aspectos problemáticos destacam-se a baixa qualidade da educação, a grande desigualdade social e a corrupção endêmica na esfera pública.

Distraído pelas infundáveis discussões políticas internas onde prevalecem jogos de poder entre os partidos políticos, o governo federal, no que diz respeito ao modelo de inserção internacional do Brasil, parece contentar-se em ser ouvido e respeitado pelos países que possuem

tradicionalmente mais poder no meio internacional. A partir do governo Lula o Brasil passou a falar mais alto, mas seu discurso é idealista e vazio. A política externa brasileira, apresentando-se como porta voz dos países em desenvolvimento, clama por uma maior voz nas mesas de negociação, não possuindo, porém, uma proposta clara de inserção internacional caso seja sua voz ouvida.

Propõe-se aqui que o Brasil passe a focar na discussão política interna, na construção de um consenso multipartidário acerca de um projeto de país, de sociedade e de inserção internacional. A partir desse consenso interno, a atuação externa do Brasil tornar-se-ia automaticamente mais relevante, e mais efetiva pela clareza de objetivos.

Tomo emprestadas as palavras de Hélio Jaguaribe¹³:

“(...) a única forma de se poder almejar a obtenção, coerentemente, de resultados significativos a longo prazo, consiste em se lograr um amplo consenso nacional, tanto em nível político como no nível da opinião pública, a respeito das grandes metas que o país terá de alcançar para atingir o desejado patamar de desenvolvimento social e econômico-tecnológico.”

CONCLUSÃO

São grandes os desafios que o Brasil enfrenta neste novo século, porém também é enorme o seu potencial de liderança e desenvolvimento econômico e social.

¹³ JAGUARIBE, Hélio. *Brasil, Mundo e Homem na atualidade*. Ed. Funag, p. 503.

Vimos como nunca houve uma teoria brasileira das relações internacionais, que exprimisse nossos valores e interesses, fomos sempre reféns de projetos estrangeiros adaptados à nossa realidade.

O Brasil possui características únicas, que lhe emprestam um grande *soft power*. Esse magnetismo brasileiro pode ser utilizado internacionalmente em nosso favor, mas para isso é necessário que exista maior clareza do projeto de inserção internacional do país.

Apontamos como fundamental para a delimitação desse projeto uma consolidação do consenso político interno em torno das grandes metas que o país pretende alcançar, da sociedade que pretende ser, para a partir de então realizar uma projeção externa dessas políticas através das nossas relações internacionais.

REFERÊNCIAS

ALTEMANI, Henrique. *A Política Externa Brasileira*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2005.

CERVO, Amado Luiz. *Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 22 de junho de 2011.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva.

DE LIMA, Maria Regina S. *Morgenthau e o realismo político*. In MEDEIROS, Marcelo, et al., orgs. *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo, Editora Hucitec, 2010.

JAGUARIBE, Hélio. *Brasil, Mundo e Homem na atualidade*. Ed. Funag.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2009.

MAGNOLI, Demétrio. *Relações Internacionais: teoria e história*. São Paulo: Ed. Saraiva, 2004.