

O Conceito de “Interesse Nacional” e a Responsabilidade de Diplomacia Brasileira

Aula inaugural proferida pelo **Embaixador Lauro Escorel de Moraes**, Diretor do Instituto Rio-Branco, nos cursos noturnos da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, no dia 3 de março de 1986.

O convite tão honroso que me foi dirigido pelo Sr. Diretor desta Faculdade de Direito, Professor Vicente Marotta Rangel, para que proferisse a Aula Inaugural de seus cursos noturnos, reflete sem dúvida o crescente interesse desta Academia pela temática das relações internacionais e, muito especialmente, pela diplomacia brasileira, cuja preparação e aperfeiçoamento básicos se acham há 40 anos confiados ao Instituto Rio-Branco.

Na qualidade de seu Diretor e de profissional que há várias décadas tem tido o privilégio e a honra de servir e representar o Brasil no campo diplomático, regozijo-me com essa preocupação dos professores e alunos desta Faculdade de aprofundar seus conhecimentos da política internacional em geral e, sobretudo, das modalidades de atuação da diplomacia brasileira, à qual está confiada a promoção e a defesa dos interesses nacionais no cenário mundial.

Pareceu-me, por isso, que poderia ser oportuno e atraente para os estudantes desta Faculdade a análise de um tema, como o que foi por mim proposto para esta dissertação acadêmica, isto é, o conceito de interesse nacional, encarado do ângulo da Ciência política e da prática política, e as responsabilidades da diplomacia brasileira.

Quero crer que o tratamento desse tema, embora numa aproximação que não pretende esgotar todos os seus intrincados aspectos, é susceptível de estimular uma reflexão útil e oportuna sobre a complexidade do problema de definirmos os objetivos da política externa do Brasil, considerando que os mesmos dependem fundamentalmente da compreensão que tivermos da expressão “interesse nacional” ou, como também se usa dizer, “dos interesses nacionais”, sempre invocados para justificar opções e prioridades, muitas vezes discutíveis, no domínio internacional.

Precisamente porque se trata de um conceito tão fundamental, torna-se extremamente importante termos consciência de sua complexidade e ambigüidade, para evitar que o “interesse nacional”, possa ser invocado, de forma leviana ou ilegítima, como justificativa de iniciativas ou reivindicações governamentais, de grupos ou indivíduos, que não reflitam realmente o que melhor convém à própria comunidade, ou que corresponda verdadeiramente aos interesses de toda nação.

Uma vez focalizada o que poderíamos denominar de problemática do interesse nacional, estaremos em condições de compreender a importância fundamental que tem para o Brasil poder contar hoje em dia com instituições políticas que representam o Estado de Direito e o regime democrático, bem como dispor de uma diplomacia bem organizada e competente, à altura de suas responsabilidades de promotora e defensora dos legítimos interesses nacionais no plano internacional. Pois somente através do livre jogo democrático, da participação crescente da sociedade nas decisões governamentais e de uma diplomacia de alto nível institucional e profissional, o Brasil terá condições para resolver as dramáticas equações que o desafiam atualmente, interna e externamente, e de cuja solução depende o seu destino como nação independente.

Recordemos, pois, a história do conceito de “interesse nacional”. Lembremos que, antes de que o mesmo fosse adotado pelos Estados modernos, recorriam os soberanos, para justificar moralmente suas ações internacionais, às expressões da “honra nacional”, “interesse dinástico”, ou o “interesse do Príncipe”. O aparecimento dos estados nacionais e o desenvolvimento das instituições democráticas é que vieram pouco a pouco a opor a idéia do “interesse nacional” à idéia do “interesse do Príncipe”. A nova expressão passou a dominar, utilizada, ademais, pelos governantes democráticos em oposição aos “interesses especiais”, que pretendiam, muitas vezes, invocar indevidamente a condição de “interesses nacionais”.

Foi, porém, somente no nosso século, depois das duas guerras mundiais que os analistas políticos começaram a analisar criticamente o referido conceito, para explicar e avaliar a política externa das nações. O resultado dessa análise científica lançou grandes dúvidas sobre a validade científica do referido conceito. Três correntes principais se distinguiram nessa tarefa de examinar o problema de se caracterizar a significação real daquele conceito: a corrente objetivista, a corrente subjetivista e a corrente dos que optaram por adotar o processo decisório como o melhor modo de se conseguir chegar a uma aproximação do que corresponde, em diferentes conjunturas, ao interesse nacional de uma nação.

Os analistas objetivistas pretenderam que o interesse superior de uma nação constitue 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.

Entre os cientistas políticos “objetivistas”, destaca-se modernamente a figura de Hans Morgenthau que, na sua condição de professor de política internacional na Universidade de Chicago, exerceu enorme influência no pensamento político norte-americano a partir da década dos quarenta, como representante do chamado “realismo político”.

A teoria realista de Morgenthau se fundamenta no mérito do conceito de “interesse nacional”, que ele proclama como o supremo paradigma da política externa de uma nação, tendo consagrado todo um livro à defesa desse ponto de vista. Afirma ele que “os objetivos de uma política externa devem ser definidos em termos do interesse nacional”, identificado por ele como a regra suprema de moralidade que deve orientar os responsáveis pela condução da diplomacia de uma nação.

Morgenthau considera que “o tipo do interesse que determina a ação política, num determinado período histórico, depende do contexto político e cultural do qual a política externa é formulada”. Acrescenta ele que os fatores contextuais devem ser explicados definindo-se o interesse nacional em termos de poder, o poder compreendido como a capacidade de um Estado de influir na conduta dos demais estados, de acordo com os seus próprios fins. Para o mestre de Chicago, o poder à disposição de uma nação, relativamente ao de outra nação, é, em qualquer momento da história, uma realidade objetiva para a referida nação e, dessa forma, serve para se determinar qual o seu poder relativo.

Vejamos agora o que dizem os analistas “subjativistas” sobre o nosso tema. Segundo eles, o interesse nacional está longe de constituir uma verdade objetiva singular, facilmente identificável, com um conteúdo real indiscutível, mas representa, ao contrário, um conjunto pluralista de preferências subjetivas que mudam todas às vezes os requerimentos e aspirações da comunidade nacional.

A terceira corrente – a dos cientistas políticos que se baseiam na análise do processo decisório –, observa que o interesse nacional sendo composto de valores (o que as pessoas desejam ou consideram melhor para a nação) não é susceptível de uma medição objetiva mesmo quando definida em termos de poder, e que, em conseqüência, 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.

Quer-me parecer que, entre as três correntes que examinamos, os partidários da análise do processo decisório são os que melhor se aproximam da realidade, e têm maiores possibilidades de alcançar uma compreensão mais clara dos fatores e motivações que conduzem à adoção de determinadas decisões na área política externa.

A posição objetivista não parece sustentável, porque está longe de ser evidente o que é melhor para uma nação ou, em outras palavras, porque o interesse nacional não é algo potencialmente identificável como uma verdade objetiva indiscutível. Ao contrário, a experiência política demonstra que, na sociedade nacional, predominam divergências e interesses contraditórios de grupo e de indivíduos, com relação às políticas que devem ser adotadas para promover o interesse nacional. Objetivos e interesses estão, pela sua natureza, carregados de valores, envolvendo preferências subjetivas, de tal modo que a concepção do interesse nacional tende a variar conforme os diferentes esquemas de valor utilizados pelos observadores ou analistas que o definem.

A posição objetivista de considerar que o poder nacional constitui a melhor base para se avaliar o que é melhor para a nação, não se sustenta, se tivermos em mente que o poder é algo ambíguo e incerto tanto quanto o é o conceito de interesse nacional. Os componentes do poder são matéria sujeita a controvérsia. Há componentes do poder que são intangíveis, como o moral de um povo, de difícil avaliação. Mais difícil ainda, senão impossível, é a tarefa de integrar os componentes tangíveis e intangíveis numa única unidade chamada “o poder de uma nação”. Porque não somente a integração de fatores dissemelhantes constitui em si mesmo um difícil problema, mas também requer a introdução de valores. De fato, integrar os componentes de poder pressupõe avaliarmos a relativa importância de cada componente, e uma tal avaliação só pode ser feita com referência aos objetivos que o poder deve servir. Dessa forma, queira ou não queira, o analista terá inevitavelmente que recair num esquema de valores – aqueles em que se originaram os objetivos – se ele pretender definir o interesse nacional em termos de poder.

A posição subjetivista não é menos vulnerável. É certo que, como afirma essa corrente de analistas, o interesse nacional reflete conceitos e interesses diferentes e conflitantes de vários grupos da nação, o que significa que o interesse nacional é um reflexo mais dessas preferências do que de circunstâncias objetivas. Mas o problema está em saber que grupos constituem e representam, verdadeiramente a nação. Quando as nações são heterogêneas abrangendo uma multidão de tipo de grupos étnicos, sociais, culturais, grande e difícil é o problema de se identificar e classificar todos os diferentes e conflitantes interesses que clamam por satisfação numa sociedade nacional.

Não chega a ser satisfatório o argumento dos subjetivistas de que os interesses são equivalentes às exigências e reivindicações que os portadores dos

grupos de pressão articulam e apresentam aos poderes do estado. Na verdade, os grupos sociais com interesses especiais são tão numerosos e diversificados, e tão variadas as políticas em jogo, que as dimensões quantitativas de um tal procedimento o tornam virtualmente inaplicável.

O fracasso de objetivistas e subjetivistas para encontrar bases válidas para caracterizar o que corresponde ao interesse nacional, tem como alternativa possível, como dissemos, o exame do processo decisório, passando-se, dessa forma, de um enfoque substantivo do conteúdo daquele conceito para um enfoque de procedimento, isto é, trata-se de considerar que, 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 de 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. À 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.

Conviria lembrar que a definição dos objetivos da política externa tem uma função dupla: a de manter a segurança de uma determinada estrutura social dentro do sistema nacional, e a de preservar a segurança do sistema nacional contra inimigos externos potenciais. Numerosas e variadas são as divergências e choques de interesses que normalmente ocorrem no momento decisório. Divergências e choques entre os diferentes subsistemas que integram o sistema nacional, representando interesses de indivíduos, de grupos de pressão e de organizações nacionais e multinacionais, que pretendem que seus interesses coincidam com o interesse nacional. Haveria ainda que mencionar, conforme acentua o Professor Morton A. Kaplan, a possibilidade de desacordos que significuem tentativas de mudar a própria forma e a estrutura do sistema nacional, alterar suas normas e necessidades essenciais, e mudar as relações de dominação dentro do próprio sistema. São situações em que a divergência quanto a objetivos e meios se referem não tanto ao que **é** o interesse nacional, mas o que ele **deve ser** do ponto de vista ou de acordo com os interesses do subsistema ou do grupo discordante.

O problema está em saber de que maneira poderão os formuladores políticos definir o que se deve entender por interesses superiores da nação, os quais os autorizem a sobrepor os mesmos aos interesses especiais em jogo nas ocasiões decisórias, em que devem optar por diferentes soluções políticas de dimensão nacional. Acresce que os diferentes agentes governamentais, que têm a responsabilidade do processo decisório numa sociedade democrática, sustentam muitas vezes diferentes concepções do que devem ser as metas políticas do país no campo externo. Suas decisões finais são freqüentemente contestadas pelos diferentes partidos políticos, grupos de pressão e órgãos de opinião, que as condenam como contrárias aos interesses nacionais.

Se semelhantes dificuldades se apresentam num regime democrático, pode-se imaginar o que pode ocorrer em sociedades autoritárias, nas quais muitas vezes os governantes assumem graves compromissos à revelia da nação, pretendendo interpretar despoticamente o interesse nacional.

Todas essas dificuldades encontradas pelos cientistas políticos para apreender a substância do conceito de interesse nacional os levaram a abandonar tal expressão como instrumento analítico de compreensão da política externa das nações.

No entanto, precisamente por se tratar de um conceito tão fluido e ambíguo, carregado de emocionalidade, a expressão “interesse nacional” continua a ser utilizada na prática pelos políticos como um recurso eficaz para tentar legitimar suas proposições políticas, tanto no campo da política interna quanto no campo das relações internacionais.

Não seria o caso, portanto, de descartar a expressão ou conceito de interesse nacional, mas de reconhecer que o mesmo, apesar de sua ambigüidade, 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.

Tal tarefa está longe de ser simples e fácil, mas é a única via possível para a formulação de uma política verdadeiramente nacional, que reflita as necessidades e interesses dos diferentes estratos da sociedade civil.

O fundamento de uma tal política há de ser a consciência do que corresponde aos interesses nacionais permanentes da nação: a sobrevivência nacional, a integridade territorial, a independência, a autodeterminação e a segurança nacionais, o bem-estar da população, a defesa da identidade cultural, a preservação dos valores nacionais, etc. Há, normalmente, em torno desses interesses permanentes, que constituem o núcleo irredutível do conceito de interesse nacional um consenso válido, embora, em princípio, até mesmo nesse campo, possam surgir eventualmente discrepâncias e divergências fundamentais. (Exemplo: o problema da reunificação da Alemanha).

Mas é de se ver que o verdadeiro problema, o mais difícil e intrincado, consiste em optar no processo decisório por diferentes linhas políticas e meios de ação, no curso da história de um país, nas suas sucessivas conjunturas nacionais, quando se alteram as condições do sistema internacional e variam os interesses e objetivos nacionais do Estado. É quando se impõe, mais do que nunca, o processo democrático para a tomada das decisões que afetam toda a nação, e que podem comprometer o seu projeto nacional, ou o seu próprio destino como nação independente.

Quando nascerem os Estados nacionais, sob a égide do absolutismo monárquico, era certamente fácil para o soberano definir em nome do “interesse dinástico” ou da “vontade do Príncipe”, o que mais convinha à nação nas suas relações com os demais Estados. Não-somente a sociedade internacional de então era mais homogênea, como também as decisões políticas da sociedade nacional estavam restritas ao círculo do monarca absoluto e de seus conselheiros, livres de pressões internas e da influência de grupos setoriais.

O desenvolvimento das instituições democráticas é que, permitindo uma crescente participação da sociedade civil na condução dos negócios do Estado, veio criar e diversificar o conceito de interesse nacional, conferindo uma dificuldade até então desconhecida à avaliação de cada situação política e ao processo decisório. Poder-se-ia dizer que, se no passado, o “interesse dinástico”, ou a “vontade do Príncipe” eram objetos de uma percepção política relativamente fácil, a idéia do “interesse nacional” nasceria como uma “construção conceitual” de mais difícil definição em razão da própria complexidade e ambigüidade de seu conteúdo.

Se agora passarmos do plano teórico geral para a consideração do nosso tema no plano da política externa do Brasil, teremos que concluir destacando a extrema importância do processo democrático nas decisões que definam os objetivos de nossa ação diplomática, bem como a relevância da qualidade e competência de nossa diplomacia, para promover e defender os interesses nacionais do Brasil.

O processo de institucionalização da democracia em nosso país teve um extraordinário impacto na comunidade nacional. No que se refere à nossa política externa, esse processo afetou substancialmente e qualitativamente os mecanismos decisórios sobre nossa ação externa; afetou ainda o conjunto de valores que orientam a nossa política externa; e afetou finalmente a própria definição de possibilidades da influência brasileira no plano internacional.

Em conferência que pronunciou no ano passado, o Secretário-Geral de Política Exterior do Itamaraty, Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima abordou essa repercussão da instauração democrática na nossa política exterior, e sublinhou a incidência do novo regime na nossa capacidade de formulação do interesse nacional. Disse ele: “é necessário que, além dos traços permanentes e axiomáticos como o da defesa da integridade territorial e da autodeterminação nacional, o interesse nacional seja apurado analítica e politicamente. O interesse nacional não pode ser definido abstratamente, como construção intelectual de um grupo. É o debate aberto, amplo, que lhe dará sentido autêntico. Para que tenha peso político, é necessário que suas implicações externas sejam bem definidas e suas conseqüências bem definidas e bem previstas. É necessário, enfim, que haja um bom e profundo diálogo sobre cada instância da participação brasileira nos assuntos internacionais. Esse diálogo começa hoje a ocorrer e com mais intensidade e profundidade. O ideal é que tenha vários pontos de origem, que reflita perspectivas diferentes sobre a temática internacional”.

Não basta, porém, formular bem os objetivos de uma política externa; é indispensável dispor também de um instrumento eficaz de execução dessa política, tarefa que incumbe primordialmente à diplomacia nacional.

A programação de uma política externa depende, em grande medida, da contribuição da diplomacia, em termos de informações, avaliações de situação e análise das áreas mais sensíveis da cena internacional. O diplomata executa instruções que recebe de seu governo, mas sua função não se limita a implementar decisões geradas na sua Chancelaria; sua capacidade de influir no processo diplomático do país está em razão direta de sua dedicação e competência profissionais.

O planejamento de uma política externa deve abranger:

- 1) uma consciência dos fatores permanentes que condicionam a ação internacional do Estado, bem como dos fatores variáveis de que dependem as decisões governamentais;
- 2) uma teoria ou pelo menos uma visão objetiva e lúcida da realidade internacional, da correlação de forças predominantes, das resistências e antagonismos que se apresentam no sistema mundial;

- 3) uma definição dos objetivos nacionais permanentes e variáveis, em função dos meios disponíveis para alcançá-los;
- 4) um mecanismo institucional de avaliação dos resultados obtidos e da correção dos métodos e meios utilizados.

A formulação da política externa, é importante frisar, pressupõe também uma escala de valores éticos e de princípios jurídicos, sem os quais não seria possível interpretar o interesse real da comunidade, e compatibilizar os interesses nacionais de um país com os interesses de seus parceiros internacionais. 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 têm 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.

A própria diplomacia, fosse essa a única alternativa para a grande maioria das nações desprovidas de poder, não teria sentido, já que a ação diplomática pressupõe a existência e o reconhecimento, por parte da sociedade internacional, de valores éticos e normas jurídicas superiores, que definem e asseguram os direitos fundamentais dos estados.

Bem sabemos que há autores que negam toda normatividade internacional, e que consideram o direito internacional uma simples expressão ideal da constelação de forças da política internacional. Desde Spinoza até Hans Morgenthau, numerosos são os estudiosos das relações internacionais que proclamam a “irrealidade do direito internacional”, afirmando que o poder constitui o eixo da vida internacional, e que os estados não podem estabelecer entre si uma relação de comunidade jurídica, uma vez que, entre eles, só a força é que decide”.

Não seria possível abordar, nesta oportunidade, a complexa controvérsia entre os que negam o caráter jurídico do que chamamos direito internacional e os que, embora reconhecendo o caráter problemático e o condicionamento político desse ramo do Direito, encontram indícios de uma progressiva constituição e um **ethos** político supranacional ou transnacional, que tende a diminuir a tensão existente entre direito e política na esfera internacional.

Países relativamente desarmados como o Brasil não poderiam atuar diplomaticamente no cenário internacional sem escudar-se no patrimônio jurídico da humanidade e nesse **ethos** supranacional ainda em fase de processamento na consciência mundial, sem o qual estaríamos condenados a permanecer internacionalmente no “estado de natureza” das concepções de Spinoza e de Hobbes.

Não resta dúvida que “o exercício da diplomacia exige cuidadoso e pertinaz realismo na análise e na interpretação da cena internacional”. Mas será necessário ter também em mente que, além disso, a diplomacia de um país como o Brasil, por múltiplas razões insatisfeito com o “status quo” internacional, tem, por seus objetivos, contribuir para a instauração de uma nova ordem internacional, assentada sobre valores e princípios éticos e jurídicos.

Na verdade, poderíamos mesmo dizer que a insatisfação profunda da maioria da humanidade com o estado atual do sistema internacional, constitui uma força moral de crescente influência na evolução do mundo para uma comunidade internacional mais justa, mais pacífica, mais harmoniosa, em suma, mais democrática.

Na medida em que se aprofundar a experiência democrática brasileira, mais força terá o apelo do Brasil pela democratização do sistema internacional, no qual prevalecem atualmente os padrões clássicos da política de Poder.

A missão da diplomacia brasileira se reveste, portanto, atualmente, de extrema transcendência para o nosso país. Seu compromisso institucional de promover e defender os interesses do Brasil e de contribuir simultaneamente para a reforma do sistema internacional, impõe aos diplomatas brasileiros obrigações de contínuo aperfeiçoamento cultural e profissional para cumprir, em nível de alta competência, sua complexa e dignificante missão.

A existência de uma instituição diplomática como o Itamaraty, em condições de, ao mesmo tempo, refletir com fidelidade os interesses permanentes do Brasil e de manter-se isenta e independente da competição política interna da sociedade nacional, contribui para que o processo decisório, no campo da política externa, seja capaz de definir políticas e meios de ação, que verdadeiramente traduzam o interesse nacional. A política exterior de um país é um produto de decisões, e o modo pelo qual as decisões são tomadas podem afetar os seus conteúdos. Por sua vez, o modo de decidir depende da qualidade da instituição e do pessoal profissional incumbido de formular as linhas de ação política e de eleger os meios para alcançar seus objetivos.

Plenamente integrado no contexto democrático de nossa atualidade política, o Itamaraty encara com grande satisfação a participação cada vez maior da sociedade civil nos assuntos internacionais, convencido de que essa participação é essencial para que se possam melhor definir e alcançar com êxito os objetivos nacionais na atual conjuntura internacional.

De minha parte, considero extremamente louvável e gratificante para o Itamaraty verificar o interesse demonstrado ultimamente pela mocidade paulista pelos problemas internacionais e pela diplomacia brasileira. Seria, a meu ver,

de grande valia para o Brasil que os jovens de São Paulo voltassem sua atenção cada vez mais para a profissão diplomática como uma via possível de realização vocacional. A contribuição de São Paulo para a diplomacia brasileira seria por certo altamente valiosa tendo em vista a tradicional capacidade da gente paulista de enfrentar novos desafios e de imprimir dinamismo, eficácia e criatividade às tarefas a que se consagra. Não há dúvida, que a mocidade paulista encontraria na diplomacia um campo profissional rico e diversificado, capaz de lhe propiciar a profunda satisfação que representa para o homem realizar-se pessoalmente com a consciência de estar a serviço de uma causa maior: a causa nacional de seu próprio país.