O CONTEÚDO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS *

RELATORES: GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA, RAFAEL VALENTINO SOBRINHO.

Sr. Presidente — Quero, inicialmente, agradecer a todos a gentileza de terem atendido nossa convocação para esta mesa-redonda cuja importância me parece grande no momento, porque ela atende, realmente, à discussão de um assunto que merece ser debatido e resolvido, principalmente, dentro dos currículos das faculdades de Direito.

Trata-se de problema que vem me perseguindo há muitos anos. Ainda hoje me lembrava de que a primeira vez que compareci a uma reunião da UNESCO foi em 1953. Foi uma pequena reunião, presidida pelo professor Ginsberg, sociólogo inglês, e constituída de sociológicos e juristas. Discutiam-se diversos problemas, entre os quais justamente êste da característica interdisciplinar de certas matérias e a conveniência de suplementar o estudo de algumas disciplinas fundamentais por outras que não terão êsse mesmo caráter, mas que servirão de apoio a essas disciplinas.

Ao final, foi constituída uma comissão composta pelos professôres Hans Kelsen, Eiseneman, Maurice Duverger, John Hazard e êste que vos fala, o mais modesto de todos.

* Tema 1 da 1.ª sessão, realizada no dia 8 de junho.

Formulamos, então, o projeto de uma faculdade de Direito que se integrasse dentro de um conjunto, onde se estudassem mais ou menos tôdas as ciências sociais e tôdas aquelas ciências que serviam de apoio ao estudo das Ciências Políticas, da Sociologia, da Economia, enfim, era um projeto um pouco absurdo àquela época, mas a experiência mostrou que, na realidade, o ensino do Direito não se pode isolar.

Há pouco conversava com diversos companheiros e mostrava como é cada vez mais difícil reduzir uma disciplina jurídica à sua proporção puramente técnica, porque ela se desenvolve dentro de um quadro extremamente complicado.

Essa tendência da UNESCO foi-se desenvolvendo e criou-se, mais tarde, por inspiração do professor Schzerbat, o Conselho Internacional de Ciência Sociais, que compreende hoje tôdas essas disciplinas, e essa tendência foi-se avolumado.

As relações entre o Direito Internacional e as Relações Internacionais representam realmente um aspecto dêsse problema, que pode ser considerado sob os mais variados aspectos.

Vamos examinar, para depois analisar, as perspectivas de cada uma dessas disciplinas e, assim, verificaremos a maneira de ensiná-las e colocá-las dentro do currículo das diversas escolas.

Para isso, convidamos vários especialistas em assuntos desta natureza, que, infelizmente, não puderam comparecer. Temos, entretanto, aqui, uma amostra perfeita daqueles que se podem manifestar e dar uma opinião valiosa sôbre êsse assunto.

Nesta conformidade, declaro aberto êsse Seminário, dando a palavra ao primeiro relator do primeiro tema — Conteúdo das Relações Internacionais — embaixador Nascimento e Silva.

Embaixador Nascimento e Silva — Sr. presidente, parece-me que meu tema é mais difícil, sobretudo porque, pessoalmente, tenho minhas dúvidas sôbre o conteúdo da matéria que estou lecionando.

O que nos impressionou é que o estudo das Relações Internacionais, assunto tão importante, só hoje começa a ter a

atenção que merece. Verificamos que o estudo dessa matéria, em seu enfoque atual, remonta quase ao período imediatamente posterior à segunda guerra mundial, embora possamos citar alguns exemplos mais antigos.

Para têrmos uma idéia desta matéria e verificarmos como tem oscilado, é lícito citar as quatro fases do que passou.

Em sua origens, o estudo era quase exclusivamente histórico, ou seja, na base da história diplomática, no estudo da política de determinado estadista, ou de determinada época. Nesta fase encontramos o estudo rigoroso do ponto de vista histórico, no qual se evitava abordar tópicos que não tivessem uma base puramente histórica.

No período entre as duas guerras, esta matéria entra numa fase quase jornalística em que se estudava a matéria quase que na base do que os americanos chamam *current history* — análise dos problemas da atualidade, problemas abordados isoladamente e sem correlação entre si.

Mas, simultâneamente, estadistas e estudiosos também buscavam a solução jurídica para o estudo das Relações Internacionais.

Aí está, talvez, a dificuldade que temos hoje em dividir os dois campos de ação. Durante longo período o objetivo era encontrar soluções jurídicas para os problemas internacionais. E é êste o principal enfoque que encontramos até a segunda guerra mundial. A guerra criou uma revolta contra o *statu quo*, criou uma preocupação no sentido de ser encontrado um nôvo caminho para as Relações Internacionais e é por isso que a Carta das Nações Unidas quase desconhece o Direito Internacional. As únicas referências nem estavam previstas no projeto de Dumbarton Vaks.

Isso vem mostrar o desprestígio que o Direito Internacional estava sofrendo naquele fim de guerra.

Pessoalmente, sinto que todos êsses ataques ao Direito Internacional, que ainda hoje são feitos, não têm razão de ser. Os especialistas em Relações Internacionais freqüentemente não são formados na escola de Direito nem são juristas.

Abordam o problema de Direito Internacional com desconhecimento de causa. Mais ainda, procuram apresentar novos argumentos, quando, na realidade, o que fazem é simplesmente repetir todos os discursos que já haviam sido discutidos antes. Mesmo um dos problemas básicos no estudo das Relações Internacionais: a questão do estudo realista nada mais é do que a velha confrontação entre o Direito Natural e o Direito Positivo, que remonta a Grotius. Em suma, debatem os mesmos problemas e, às vêzes, chegam às mesmas conclusões. Além do mais, o que verificamos é um conceito errado do Direito Internacional. Primeiro, temos aquelas críticas sôbre a inexistência de uma lei internacional, o excesso de rigidez, a ausência de sanções. Quanto à existência da lei internacional, sabemos que, hoje em dia, êste problema está sendo superado através das assinaturas de inúmeras convenções, que talvez vão nos dar uma noção mais precisa do Direito Internacional, tal como devemos encará-lo. Em suma, o Direito Internacional ainda é suficientemente flexível para resolver grande parte dos problemas que são abordados no campo das Relações Internacionais. O Direito Internacional não é rígido como se diz. Ao contrário, permite inúmeras interpretações que concedem uma ou outra solução ou a outra. Os diplomatas e os estadistas sabem perfeitamente que os recursos à consultoria jurídica são indispensáveis para a solução de problemas internacionais à base do Direito Internacional. Seja como fôr, não quero prolongar-me nesse ponto, pois o meu objetivo é voltar, mais tarde, ao estudo do conteúdo tendo em vista os outros relatores. Repetindo, o fracasso da Sociedade das Nações e a segunda guerra mundial provocaram uma nova fase nos estudos das relações internacionais.

Como era inevitável, procurou-se nôvo caminho, que consistiria em dar um enfoque realista, positivo e pragmático ao problema internacional. O ponto de partida deveria ser o estudo da política internacional de determinado país, ou seja, o que os inglêses chamariam *foreign policy*. Partindo da política internacional de um país, estudando a política interna-

cional de todos os países, o objetivo seria harmonizar essas políticas, às vêzes, colidentes. Em outras palavras, o caminho seria de baixo para cima, não de cima para baixo. O Direito Internacional, diziam, consistia em adotar leis internacionais às quais os estados deveriam curvar-se. O *approach* realista seria, ao contrário, procurar quais seriam os objetivos dos estados e caminhar para um sistema que harmonizaria êsses vários sistemas a fim de, posteriormente, criar uma cúpula.

Com a segunda guerra mundial, a responsabilidade internacional passou para duas grandes superpotências, Estados Unidos e Rússia. Os países que até então, como a Alemanha, França e Inglaterra, haviam tido o papel principal na manutenção das relações internacionais, e que tinham atrás de si uma longa tradição e experiência, foram substituídos por dois países sem essa experiência e tradição. A Rússia soviética, com a revolução, havia-se isolado, fêz tábua rasa de todo o passado. A política czarista foi abandonada. Os estadistas dos czares desapareceram, e houve necessidade de inovações. Porém, os problemas internos eram de tal natureza que custaram a surgir os especialistas em relações internacionais. Quanto aos Estados Unidos, apegados à sua política de isolacionismo, sempre relegaram a segundo plano o problema das relações internacionais. O serviço diplomático norte-americano, por sua vez, não era dos melhores, e, o que é mais sério, durante a guerra, não foi renovado. Quer dizer, houve uma fase de estagnação. Assim, terminada a guerra, transformados na principal potência, maior que a Rússia soviética, houve a preocupação de se procurar o caminho certo, e os Estados Unidos enfrentaram êsse problema, como, geralmente, enfrentam todos os problemas, mediante pesquisas e fundações de tôda natureza.

Para dar uma idéia, aos senhores, desta questão, basta dizer que, de 1949 e 1964, o Govêrno americano encomendou 386 projetos sôbre a África, 52% dêsses projetos, nos anos de 1961 e 62, isto é, logo depois do ingresso dos países africanos nas Nações Unidas. Para isso, despendeu 66 milhões de dólares.

Com relação à América Latina, foram encomendados 529 estudos, pagos 30 milhões de dólares, com relação à China comunista, 381 estudos, ao preço de 15 milhões de dólares.

Atualmente, calcula-se que o govêrno norte-americano encomendou pesquisas dessa natureza na base de 50 milhões de dólares por ano. Êsses estudos de relações internacionais são encomendados, não aos estadistas, não aos diplomatas, mas aos professôres de universidades. O professor de universidade americana não é bem pago, e se trata de um *full-time-job*, mas conta precisamente com êsses estudos encomendados pelo govêrno sôbre problemas internacionais. Geralmente, nenhum dêsses estudos encara as relações internacionais num sentido global. São estudos muito especializados, criando, portanto, uma série de ilhas sem vinculação entre si.

É uma matéria, em outras palavras, muito fragmentada. Daí a dificuldade do estudo global da matéria, e saber qual o seu conteúdo.

Se encararmos tôda essa literatura norte-americana, êsses tratados, essas monografias, êsses artigos, verificamos que o campo das relações internacionais passou a ser realmente enorme. Abrange tudo, abrange o Direito Internacional em todos os seus sentidos, abrange tôdas as outras ciências.

Nos Estados Unidos, o estudo desta matéria dispõe de grandes recursos financeiros e é necessário reconhecer isto: havendo meios de pagamento, surge o interêsse. Inúmeras universidades americanas têm um departamento especializado com várias cadeiras e várias especialidades. O estudo do Brasil, por exemplo, é examinado em duas ou mais universidades norte-americanas; existem professôres que se dedicam exclusivamente aos problemas brasileiros e de todos os países da América Latina, africanos e asiáticos.

O assunto Relações Internacionais também já está sendo examinado através de duas técnicas distintas: o *wisdom approach* e o *scientific approach* — métodos científicos em que os autores fazem questão de não levar em linha de conta

precisamente o passado, a história e o Direito, isto é, acabam, a meu ver, por repetir os mesmos erros do passado.

É lógico que, em matéria de Relações Internacionais, não é possível manter um intercâmbio com um país sem o conhecimento profundo dêste, conhecimento não só de suas instituições políticas, dos seus governantes, dos partidos e da Constituição política, do seu passado, da Psicologia, da Sociologia, mas é necessário conhecer todos os fatôres.

O que nós verificamos, contudo, é que êsses estudos e levantamentos podem conduzir a um outro êrro, o excesso de dados, de dados contraditórios, porque é tamanho o número de pessoas envolvidas na coleta de dados, que êles acabam sendo colidentes. Além do mais, o problema da sua atualização é também da maior dificuldade, bem como o aproveitamento de um dado de acôrdo com o momento. Um fator pode ser decisivo em momento determinado e não ter a menor importância em outro. Tudo conta: do ponto-de-vista sociológico, psicológico etc. Não é para entrar no lado pouco sério mas, no caso brasileiro atual, futebol é um fator que não pode ser ignorado em matéria de política nacional. Em determinado momento o futebol conta, como também o carnaval. Sempre se dizia, em matéria de política nacional, que as crises podem ser evitadas se levadas até o carnaval.

E assim, em política internacional, o fator tempo também exerce a maior importância.

Quanto ao conteúdo, verificamos, — e voltarei a êsse assunto talvez mais tarde — o que se nota é que o estudo das Relações Internacionais começa a deixar uma fase que poderia ser considerada como de adolescência e a adquirir certa maturidade e capacidade de autocrítica.

O problema que tanto afligia os especialistas do pós-guerra, sôbre se a disciplina devia ou não ser considerada autônoma, vai sendo pôsto de lado pelos principais estudiosos que compreendem a futilidade das discussões a respeito. Hoje a opinião mais generalizada é a de que Relações Internacionais não é disciplina autônoma independente e, se desejarmos al-

cançar resultados objetivos e realistas, é indispensável o recurso a outros ângulos e ciências, dentre elas o Direito Internacional.

Assim sendo, a matéria, como quase tôdas as matérias, é por natureza interdisciplinar, embora existam alguns pequenos setores em que são estudados problemas específicos.

No fundo ocorre com as Relações Internacionais o mesmo fenômeno verificado com outras ciências que, possuindo substância própria, necessitam recorrer a outros ângulos, análogos ou não, que fornecem subsídios a serem examinados sob nôvo enfoque.

Nada impede o estudo de um problema sob focos distintos, capazes de conduzir a campos e conclusões às vêzes até diversos. Verificamos isso no Instituto Rio Branco, onde todos os problemas são coordenados de acôrdo com certos campos e depois no âmbito geral. Os problemas relativos aos organismos internacionais são estudados em três cadeiras.

As Nações Unidas são estudadas na cadeira de Direito Internacional Público — e aí o enfoque é o jurídico — na de Política Internacional — onde se examina o problema político de como funcionam as Nações Unidas e até as questões administrativas e de orçamento, que freqüentemente são puramente políticas — e na de Economia. Quer dizer, enfoques completamente distintos sôbre exatamente o mesmo tema.

Houve uma tentativa de ampliar o Direito Internacional, a fim de abordar problemas de Relações Internacionais sob prisma político.

Como a responsabilidade das relações internacionais estava, durante longos anos, afeta ao Direito Internacional, os professôres tentaram ampliar seu campo de ação, a fim de poderem abarcar todos os problemas. O professor deve chamar a atenção para os problemas políticos e os fatôres políticos, mas sempre deve manter um enfoque jurídico, que é o do Direito Internacional.

Muitas críticas feitas ao Direito Internacional não são verdadeiramente ao Direito Internacional mas às tentativas

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

dos especialistas em sair do campo do Direito Internacional, visando dar soluções não jurídicas. Reconhecer o caráter interdisciplinar das relações internacionais não implica em relegá-las a um plano secundário. Bem ao contrário, cabe, recorrendo às fontes tradicionais, como ao Direito Internacional, à História, à diplomacia, à Geografia, Economia e Ciências Políticas e, ainda mais recentemente, à Sociologia, Psicologia e Antropologia, concatenar a enorme gama de conhecimentos documentos, manifestações, dados e fatos, cuja análise indicará a política internacional aconselhável em determinada conjuntura ou, então, indicar quais as conseqüências que advirão se o Estado der, em determinadas circunstâncias, tal ou qual passo.

Hoje, já se vislumbra uma metodologia geral, já se vislumbra qual o conteúdo, e é por isso que reputo ser ainda difícil dizer qual o conteúdo de relações internacionais, do ponto de vista geral. É lógico que, pessoalmente, tenho minha concepção, mas é uma concepção em têrmos de Instituto Rio Branco, isto é, de formação de diplomata. O estudo de relações internacionais será outro quando encarado numa faculdade de Direito. Será ainda outro quando a formação fôr de especialistas em jornalismo. Portanto, o enfoque deve oscilar, necessàriamente. Da leitura de todos os trabalhos, de tôda a vasta bibliografia, verificamos que não há um conteúdo determinado. Os principais autores divergem radicalmente. Não sucede nos estudos de Relações Internacionais o que sucede no campo do Direito Internacional, onde os autores abordam quase que os mesmos temas.

Além do mais, parece que problema de maior gravidade é o da questão terminológica. No Brasil, e principalmente nos Estados Unidos, está surgindo uma tendência de se criar um jargão específico que só será conhecido para os iniciados e nunca para os leigos. Há uma tendência de criar esta terminologia, como na Economia, onde há uma terminologia que só os economistas entendem. Hoje em dia, o leigo é incapaz de

falar com o economista sôbre qualquer problema. Nos Estados Unidos já se nota, também, em matéria de política internacional, a criação de uma terminologia difícil que está sendo, pouco a pouco, trazida para o Brasil. Essa inovação está sendo igualmente levada para Portugal, mas com outra terminologia. Pessoalmente, verifiquei, quando estive em Lisboa para negociar a Comissão Econômica Mista, esta dificuldade. O comunicado final foi quase impossível, porque cada vez que uma delegação queria usar uma terminologia específica ela nada significava para a outra. Ao contrário, podia até significar coisa distinta. O comunicado final teve de ser quase analítico; foi necessário explicar o que se queria.

Êste me parece um tópico que o Instituto de Direito Público e Ciência Política deve levar em conta, ou seja, a uniformização terminológica do português do Brasil e de Portugal, nesta matéria. Já que estamos numa fase inicial, devemos começar a pensar neste ponto desde agora: evitar êsse neologismo muitas vêzes desnecessário.

Como conclusão, parece-me que as relações internacionais devem ser estudadas no seu conjunto, não só através de trabalhos de natureza geral, mas também de monografias relativas a determinados países ou regiões onde houvesse determinados problemas específicos de índole internacional. Caberá, assim, ao teórico concatenar o material, apresentando-o como um todo orgânico e ao estadista, ao diplomata, apreciar, objetivamente, os elementos em foco em determinado momento, a fim de formular a política exterior do respectivo país, ou prever as conseqüências de iniciativas tomadas pelos dirigentes de outros países.

Os senhores estão vendo que não entrei no conteúdo porque, repito, a minha impressão é de que Relações Internacionais é matéria puramente interdisciplinar. Existe uma parte inical, teórica, geral e depois o estudo é enviado a outros setores como, inclusive, o que trata dos fatôres do poder nacional que é uma matéria que, òbviamente, não lhe é peculiar.

Muito obrigado.

Sr. Themístocles Brandão Cavalcanti — Vamos dar a palavra a outro relator, porquanto o embaixador Pio Corrêa, que seria um dos relatores, comunicou não poder vir, porque ia viajar.

O outro relator é o professor Rafael Valentino Sobrinho, a quem dou a palavra.

Sr. Rafael Valentino Sobrinho — Quando recebi o honroso convite do nosso mestre, duplamente mestre, de Direito Público e Ciência Política, professor Themístocles Cavalcanti, o que me propus fazer não foi trazer uma contribuição teórica ao estudo da matéria, porquanto estava certo de que ia dirigir-me a um auditório de mestres, mas sim trazer um depoimento pessoal sôbre o tema que, acredito, a minha experiência, ainda curta, poderia dizer, mas algo intensa no Instituto Rio Branco, me habilita. Essa experiência começou no ensino do Direito Internacional, colaborando com o nosso mestre, professor Carlos Alberto Dunshee de Abranches, transferindo-me depois para outras cadeiras, políticas e econômicas.

A minha preocupação, ao ensinar no Instituto Rio Branco, foi verificar o que pensavam os estudantes de diplomacia e comparar êste pensamento com o comportamento dos nossos diplomatas, para daí inferir um conteúdo, digamos, pragmático, uma posição psicológica diante do Direito Internacional e das Relações Internacionais.

Portanto, a rápida exposição que pretendo fazer agora se desdobra em dois planos: o primeiro dêles visa situar as Relações Internacionais, o Direito Internacional também, portanto, no plano do profissionalismo contemporâneo, reservando para uma última fase colocar o mesmo problema nos quadros do academicismo.

Tanto o Direito Internacional quanto as Relações Internacionais se situam numa encruzilhada da ciência social e do profissionalismo contemporâneo, recordando os lugares santos, onde as diferentes religiões disputam, com igual ardor, a primazia da legitimidade histórica e da definição da verdade.

Lendo uma revista estrangeira recente, vi que alguém comparava o Direito Internacional e as Relações Internacionais à Dermatologia, dizendo que é o tipo da especialidade médica inócua, porque não mata, mas também não cura. Assim, a nossa ciência seria do mesmo gênero, até um pouco mais grave, porquanto o psiquiatra não mata, mas deixa o doente matar-se. Então, nós estaríamos, nessa especialidade, fazendo a psicanálise contínua das Relações Internacionais, mas deixando que, num determinado momento, o doente se suicidasse. Aliás, essa atitude é típica de certos estadistas.

Tive oportunidade, por exemplo, em viagem recente a Israel de participar de uma entrevista com o primeiro-ministro Golda Meir, que, na ocasião, nos descreveu as linhas básicas da problemática internacional do seu país. Durante a exposição, não pude banir da minha mente o tortuoso problema da posição do Direito Internacional no conflito que se discutia. Essa dificuldade, aliás, se reflete com sagacidade irônica num comentário que ouvi de um general do estado-maior conjunto, de Israel: as fôrças armadas existem para prestigiar a diplomacia, o que lembra a lógica de Frederico II: eu faço as guerras e deixo aos juristas o cuidado posterior de justificá-las.

Na realidade, êste quadro está descrito em têrmos mais acadêmicos pelo professor Émile Giraud num curso de Academia de Direito Internacional. Diz êle que alguns juristas internacionais se concentram apenas nos aspectos secundários do Direito Internacional. Então, êsse Direito Internacional é o chamado Direito Internacional das Comodidades. Sôbre êle é fácil doutrinar. Em relação aos aspectos primordiais, êles são tratados de maneira utópica, direta, que nada tem a ver com a realidade do Direito Internacional. Daí êle dizer que êsse Direito Internacional é uma propaganda, uma pregação, mas não é o Direito Internacional efetivo.

Partindo dessa premissa, gostaria de analisar ràpidamente a posição do estadista e do político diante do Direito Internacional e das Relações Internacionais, analisando, a seguir,

as atitudes do diplomata, do advogado, do economista e do politólogo, diante das mesmas realidades.

Serei rápido, à vista da limitação de 20 minutos. Procurarei seguir um conselho israelense: tôda exposição deve ser como uma saia suficientemente longa para cobrir a matéria e suficientemente curta para ser interessante.

Portanto, se eu tivesse de definir aqui o estadista e o político, lembraria uma conceituação algo sarcástica de Macmillan quando dizia que o estadista é o político em viagem ao exterior. Sempre que um político viaja para o exterior é apresentado como estadista. À parte do sarcasmo dessa definição me parece que ela tem um conteúdo de verdade, já que o político, no plano internacional, é alçado muitas vêzes, à altura, não das suas responsabilidades, mas das suas irresponsabilidades, de acôrdo com o *pater principle* do conhecido sarcasmo norte-americano.

Com freqüência, na política externa, é necessário buscar justificativas racionalizantes mais sofisticadas para as posições demagógicas do plano meramente político, político no sentido partidário, eleitoreiro. Então, para o político que é forçado a transformar-se em estadista, em determinado momento, as conexões entre Direito Internacional e Relações Internacionais podem ser descritas como as de um conflito operacional entre a chamada ética da convicção e a ética da responsabilidade.

Com efeito, o Direito Internacional, na sua concepção vigente, continua a associar a humanidade e a racionalidade de seus princípios a altas doses de inviabilidade política, que o condenam a transformar-se num *exercício de angústia.*

Aliás, a história das Relações Internacionais nos explica o porquê dêsse idealismo, já que os preconceitos políticos da idade da razão atuaram de modo decisivo nos chefes intelectuais da revolução americana, na filosofia wilsoniana das Relações Internacionais, levando os criadores dessa disciplina a crer, com os filosófos, seus mestres, que no mundo reformado e fundado na razão, a diplomacia não mais teria razão de ser,

que o mundo nôvo seria um mundo sem diplomatas, um mundo do Direito Constitucional Democrático transformado no Direito Internacional.

Entretanto, a evolução posterior nos mostra que há um grave fenômeno que poderia ser chamado de *divórcio consuetudinário,* usando-se tècnicamente a terminologia jurídica, entre o Direito Internacional consagrado e o Direito Internacional praticado.

Aliás, seria útil que êsse divórcio evoluísse um pouco mais no sentido do que um diplomata, nas Nações Unidas, chamou de "uma dose ligeiramente maior de hipocrisia". De fato, se tomarmos, no ápice do Direito Internacional consagrado, a Carta das Nações Unidas, veremos que são inarredáveis as tensões, que poderíamos chamar *de insolubilidade,* entre os princípios do art. 2.º e os artigos chamados *realistas* da Carta das Nações Unidas, tanto assim que vemos, à margem dêste Direito Internacional consagrado, desenvolverem-se teorias como a da soberania limitada e a teoria da intervenção, que é muito mais perigosa do que a própria prática da intervenção.

Vemos, portanto, que o Direito Internacional, aos olhos dos estadistas e dos políticos, conflui para o impasse que se poderia chamar de *impasse da irracionalidade.* A Carta das Nações Unidas, por exemplo, que é um documento pré-nuclear, coexiste com o Tratado da Não-Proliferação, que reconhece o *status* de potência nuclear a todos aquêles que hajam feito explodir artefatos nucleares, até a data limite de 1.º de janeiro de 1967.

O Direito Internacional vigente, portanto, apresenta antagonismos tais que o princípio da igualdade soberana dos estados, de acôrdo com o art. 2.º da Carta das Nações Unidas, vai sofrer uma adaptação à realidade, segundo a qual todos são iguais, mas alguns são "mais iguais do que os outros", na expressão de George Orwell.

Dessa premissa resulta um corolário que podemos denominar *colorário da flexibilidade oportunista.* Na realidade, essa flexibilidade oportunista é uma acusação que se faz ao Di-

reito, em geral. Mas, no caso do Direito Internacional, ela se torna mais aguda, porquanto as fontes são muito mais definidas e se apresentam com uma dose muito mais reduzida de certeza e, portanto, com muito maior abertura ao subjetivismo das concepções filosóficas particularistas. Aliás, não deixa de ser curioso observar que o Direito Internacional, por excesso de inflexibilidade nas suas premissas, acabe por tornar-se, na prática, extremamente flexível, chegando até ao vazio ético, em certos casos, por imposição da razão de Estado. Reservando a segunda parte para a análise das concepções acadêmicas sôbre as relações internacionais, ousaria generalizar, dizendo que, aos olhos do poder, o Direito Internacional é um instrumento das relações internacionais, entendidas como um embate darwiniano (físico, lógico, econômico e sócio-cultural). Segundo o professor Le Roy, a função do jurista é dizer aos governos como podem fazer aquilo que não devem fazer.

Então o Direito seria o instrumento nacional que permitiria aos governos compatibilizar tôdas as posições com o Direito Internacional.

Portanto, vemos como o estadista encara o Direito Internacional. Queria adiantar que não estou procurando afastar-me do tema que o ministro Themístocles Cavalcanti me propôs. Procuro mostrar as destorções do Direito Internacional, para buscar o porquê do surgimento das Relações Internacionais e o porquê das controvérsias em tôrno do seu conteúdo. Lembremos as controvérsias acêrca dos lugares santos, que se exprimem como conflitos entre *direitos*.

Passando do estadista e do político para o diplomata, gostaria de analisar, ràpidamente, qual é a atitude do diplomata diante do Direito Internacional e das Relações Internacionais. Como diplomata, sinto-me, confesso, numa dificuldade muito grande para caracterizar o que seja o diplomata. Sempre, na primeira aula, no Instituto Rio Branco, alguns alunos me perguntam o que é um diplomata. Tenho resposta preparada, para não decepcionar. Digo: é um animal político, mas animal político, na encarnação futura. Se compararmos o advogado ao

diplomata, veremos que o advogado parte do Direito Positivo e o diplomata implementa a política ditada pelo seu govêrno. Tanto o advogado como o diplomata têm inegável vírus político, mas com objetivos diversos e a função de um e de outro se explica à luz de uma síntese que a História se obstina em realizar entre o que poderíamos chamar as *razões dos adversários.*

Se aceitamos a tricotomia de Max Weber, quanto às modalidades de acesso à política — legitimidade, violência e carisma demagógico — seremos levados a concluir que o advogado e o diplomata penetram no processo político, em virtude de uma legitimidade derivada. Sem encarar de modo concreto, num determinado momento histórico, êsse *gênio invisível da cidade*, que é a legitimidade, o advogado e o diplomata, incapazes, pelo menos enquanto tais, de participar do processo político, pela fôrça da violência ou pela taumaturgia do carisma, contentam-se com a posição de agentes permanentes de uma legitimidade que pode ser cambiante. Nesse sentido, nós diplomatas, somos ao mesmo tempo advogados e políticos. Fazemos uma simbiose dessas duas atividades, do que resulta uma atividade que podemos chamar algo participante do processo político, mas também com uma alta dose de racionalização. Aliás, verificamos que há uma grande nostalgia tanto da parte do advogado como do político, nostalgia que resulta de uma frustração de suposto encarceramento imaginativo. Tanto o advogado como o diplomata recebem um *dado*, sôbre o qual devem trabalhar. O advogado recebe o Direito Positivo, o diplomata recebe a política externa ditada pelo seu Govêrno, política que lhe cabe implementar. O diplomata, como advogado, deve raciocinar, de início, como se fôsse legislador, indagando acêrca da viabilidade da implementação, por meios pacíficos ou por meios coercitivos, da norma em que pretende fundar a sua pretensão. Se desejássemos buscar aqui um esquematismo, que é sempre cômodo, mas peca pelo exagêro, diríamos, como Bertrand de Jevenel, que os problemas políticos são problemas insolúveis, são aquêles que comportam uma com-

posição de interêsses, mas não comportam a solução das controvérsias que envolvem, ao passo que os problemas jurídicos comportam soluções definitivas. Daí a infalibilidade convencional da instância final, a inatacabilidade da coisa julgada. É o que dizem os juízes da Suprema Côrte, nos Estados Unidos: "somos infalíveis, não porque sejamos infalíveis, mas porque somos finais". Portanto, dentro dessa posição, o Direito busca sempre uma dose maior de certeza. É preciso não esquecer que existe uma Política do Direito, a par da sua condição de uma filosofia, porquanto o Direito, também, já desde os jurisconsultos romanos, é definido como uma filosofia, em que a segurança e a justiça são os valôres primordiais. Tanto o Direito tem muito de política como a política tem muito de Direito; já a política acaba culminando num momento de normatividade. E a tendência da política é atingir essa culminância normativa.

Definido êsse quadro, vejamos como o diplomata se comporta diante do Direito e diante das Relações Internacionais.

É fato sabido e o nosso embaixador Nascimento e Silva ainda há pouco salientou, com muita precisão, que as novas gerações de diplomatas cada vez mais hostilizam o Direito. O Prof. Dunshee de Abranches muito fêz no Instituto Rio Branco para modernizar o ensino dessa disciplina. Aliás, nessa linha de modernização, eu lembraria aqui o meu mestre, professor Marotta Rangel, que foi o meu primeiro professor de Direito Internacional na Faculdade de Direito de São Paulo e diretor da Escola de Sociologia e Política de S. Paulo, assim como o nosso colega professor Celso de Albuquerque Mello, que, no seu livro de Direito Internacional, realmente apresenta a primeira sistematização em matéria de manual de Direito Internacional que conhecemos no Brasil, das relações entre o Direito Internacional e a Política Internacional.

Mas dizia eu, as jovens gerações de diplomatas são hostis ao que chamam de bacharelismo. O bacharelismo é visto como coisa arcaica e, portanto, o estudo do Direito Internacional no Instituto Rio Branco ainda encontra essa resistência.

Certa ocasião, fizemos um seminário, o professor Dunshee de Abranches e eu, tomando um capítulo do livro de Raymond Aron — *Paix et guerre entre les nations* — La paix par la loi.

O objetivo dêsse seminário era fazer com que os alunos tomassem êsse capítulo, preparassem uma síntese e, a seguir, um trabalho crítico a respeito das funções do Direito Internacional na diplomacia e nas relações internacionais, em geral. Fizemos até uma tentativa de levantamento estatístico das atitudes dos alunos diante dêsse trabalho. E já o resumo, que foi dado intencionalmente para verificar a percebitividade dos futuros diplomatas com relação ao Direito Internacional, adulterou profundamente o conteúdo do capítulo, porquanto os preconceitos eram de tal ordem que, ao ler um trabalho e resumi-lo, os alunos já deixavam transparecer tôda a desconfiança que tinham com relação ao Direito Internacional, diria mais, tôda a sua incredulidade.

Sôbre o citado capítulo de Aron, fizemos um debate em estilo *coimbrão,* digamos assim, à moda dos nossos concursos de cátedra. Nesse debate, diversas vêzes o professor Dunshee de Abranches lamentou que os alunos desprezassem até a terminologia do Direito Internacional, sôbre a qual êle insistia desde as primeiras aulas, numa atitude de diabrura do inconsciente, digamos, contra o Direito Internacional.

O diplomata, portanto, já parte para o exercício de sua função, com essa desconfiança. Êle acredita que é um agente político, e de fato o é, mas vem desenvolvendo o que eu chamaria de culto da incerteza, a incerteza das relações internacionais, o que vem se tornando quase uma religião, a tal ponto, que o cientista político já está elaborando uma teoria, que eu chamaria a *teoria da certeza da incerteza total.*

Como o Direito procura ainda manter uma dose de certeza nas relações internacionais, passa a ser hostilizado por êsse momento normativo que desenvolve.

Diante disso, vemos que a distribuição individualista do poder, como a denomina Charles De Visscher, faz com que as características jurídicas do Direito Internacional (usando uma

expressão imprópria mas, enfim, sociológica) se esmaeçam aos olhos do diplomata.

Êle diz: "Não, isso não é Direito". O jurista, por sua vez, por sua formação jusprivatista, também diz: "A dose de certeza tão reduzida, a distribuição individualista do poder fazem com que as partes sejam juízes de si mesmos, e só algumas partes, porque outras não têm possibilidade de se julgar a si mesmas; portanto, não é um direito mas é uma justificativa *a posteriori* de atitudes políticas que já estão predeterminadas".

Acontece, porém, que o diplomata, por um paradoxo, também é advogado. Quer se caracterize hoje o diplomata como agente político, como economista — e, na realidade, o diplomata hoje deve atuar muito como economista, como planejador; eu mesmo tive formação jurídica de início e depois acabei me transferindo para o setor econômico, lecionando inclusive cadeiras de Política e de Economia no Instituto Rio Branco — é inegável que, mesmo lidando com matéria econômica ou política, o diplomata continua a ser um advogado. Daí não poder desprezar a lógica jurídica e judiciária. Daí ter êle de associar à sagacidade política uma combatividade de advogado, mas uma combatividade algo camuflada, porque a nossa combatividade tem sempre a aparência de quem quer voltar aos meios suasórios.

Se nós quisermos, entretanto, analisar as duas espécies de lógica diplomática que existem, num esquematismo, ainda partindo daquela simplificação inicial, poderíamos dizer que há dois tipos daquela simplificação inicial, poderíamos dizer que há dois tipos de lógica diplomática. Uma é a lógica do poder, bàsicamente a lógica das superpotências que, em última análise, gozam do privilégio de julgamento pelos próprios pares, aquêle privilégio que já encontramos no Direito Constitucional.

A segunda lógica é a da razão pura. São os estados que, limitados pelos objetivos dos atôres dominantes na cena internacional, são acuados, digamos, a uma posição de cartesianismo jurídico, que parece um luxo aos olhos do leigo mas, na rea-

lidade, é uma necessidade conjuntural e estrutural nas relações internacionais.

É evidente que a lógica do poder nem sempre está em conflito com a lógica da razão pura. Aliás, era o preceito de Rousseau, de que os estados, como os indivíduos, deveriam evitar situações em que os direitos entrassem em choque com os seus deveres. Mas quando essa dissonância ocorre, o Direito, que acaba se tornando o Direito vivo, é o Direito resultante dessa lógica do poder.

Eu gostaria de lembrar uma comparação que, com freqüência se faz, entre a atitude de dois diplomatas que também foram cultores do Direito: Maurice Bouruquin e Politis.

Politis era um diplomata, político e, além de tudo, um grande cultor do Direito Internacional. A sua lógica era uma lógica que talvez nunca tivesse levado em conta o velho princípio de Sthendal, de que todo bom raciocínio ofende. Êle era um indivíduo que, pela contundência de sua lógica, mais feria do que convencia. Ao passo que Maurice Boruquin sempre mostrou que o seu parâmetro de referência era a posição das grandes potências. A partir dessa posição das grandes potências, êle desenvolvia um raciocínio político e jurídico, que acabava dando consistência política à sua argumentação jurídica. E a posição do diplomata, bàsicamente, deve ser essa.

O Direito Internacional, entretanto, quer êle se situe no bilateral ou no multilateral, vai sofrer transformações de natureza fundamental.

No domínio bilateral, se eu tivesse de traçar um roteiro para a atuação diplomática, lembraria que êle deve seguir, deve observar três fatôres básicos.

Em primeiro lugar, a possibilidade de invocação de normas de Direito Internacional, segundo, o tipo dessas normas, se se trata de Direito Internacional de poder, de reciprocidade ou de coordenação.

Se não se configurar nenhuma dessas hipóteses, o diplomata, então advogado, pode agir como um legislador, como

legislador para o caso concreto, dentro da concepção que, aliás, hoje está em voga, infelizmente, da Justiça sem lei.

Hoje, no Direito Internacional, sobretudo, essa concepção encontra largo curso. É preferível não haver lei. Desde que não há lei internacional, não há certeza. Direito Internacional sem certeza.

Da capacidade do diplomata-advogado de apresentar, sutil e claramente, a constelação de fôrças políticas que dá validade à evidência lógica de sua argumentação, decorre o seu êxito ou seu insucesso.

Uma vez encontrada a norma-premissa, o diplomata deve insistir mais na viabilidade política, na constelação que legitima essa norma, do que no conteúdo pròpriamente dessa norma, na sua validade jusfilosófica.

No plano multilateral, o Direito Internacional adquire, na diplomacia, características muito semelhantes às do Direito Penal no tribunal do júri. A finalidade é muito mais alcançar uma repercussão ilusória do que a efetividade imediata. Lembraria até, fazendo um paralelo com o Direito, que a diplomacia multilateral busca alcançar resultados que seriam semelhantes aos de uma ação declaratória. A execução virá posteriormente e nem sempre será necessário reabrir a instrução.

Diante dessas deficiências que acabei de descrever, muito sumàriamente, aparecem as Relações Internacionais. Não me deterei, como disse de início, no conteúdo das Relações Internacionais porque êsse conteúdo vai advir de tôdas as deficiências que acabei de descrever.

Lembraria só dois conceitos de Morgenthau a respeito da ação do diplomata e aqui já poderemos ter as premissas iniciais para definir o que são as Relações Internacionais. O diplomata nunca se acha confrontado com a escolha entre a legalidade e a ilegalidade mas, sim, com a escolha entre a sabedoria e a insanidade política. Em segundo lugar, o diplomata jamais deve colocar-se em posição em que não possa recuar sem perder a face nem avançar sem prever riscos. Portanto, as Relações Internacionais surgiram dessa busca de síntese do pensamento,

que é muito comum nas ciências sociais, da necessidade de desenvolver uma visão de conjunto, quando a fragmentação se torna tal que não permite o quadro de referências comuns. Aliás, eu diria que as Relações Internacionais parecem ter surgido antes como método, do que pròpriamente como uma ciência. Dão-me a visão mais de um computador, como lembrava há pouco o embaixador Nascimento e Silva, com voracidade de dados. Temos uma abundância tal de dados, que não temos ainda programadores para êsse computador. Inúmeros roteiros aparecem. As Relações Internacionais tentam tomar de empréstimo o método da ciência econômica. Mas não apareceu uma realidade semelhante à moeda, na ciência econômica, que pudesse servir de parâmetro comum de referência para a ciência política. Êsse parâmetro é o poder. Há até tentativas de quantificar o poder, tentativas numerosas, nas Relações Internas e nas Relações Internacionais.

O matemático já invadiu, também, o terreno da ciência política, mas, até agora, com pouco êxito.

Inúmeros roteiros, portanto, foram traçados para estabelecer um programa de trabalho para a ciência política. Se quiséssemos tomar o roteiro de Michel Virally, por exemplo, veríamos que êle parte da análise de avaliação das fôrças para, a seguir, analisar os instrumentos e as estruturas. Entretanto, quer as Relações Internacionais, quer o Direito Internacional se ressentem de uma falha fundamental; é a teoria política que lhes serve de base. A teoria política que serve de base ao Direito Internacional está defasada, pelo menos, meio século.

Portanto, nos defrontamos aqui com um momento de insolubilidade, uma tensão de insolubilidade. Mas eu não vim aqui apresentar uma solução para êsse problema. É um problema sôbre o qual a experiência histórica vem acumulando dados sem encontrar, até agora, senão um equacionamento racional. Neste momento, estamos encontrando um equacionamento racional. Queria, entretanto, assinalar, para depois, nos debates, desenvolver mais, uma posição fundamental que existe entre a atitude do cultor das Relações Internacionais e a do

cultor do Direito Internacional. O Direito Internacional ainda busca, incessantemente, a normatividade, desprezando os fatos. É um Direito que atua muito mais em função de valôres, mas de valôres desvinculados da experiência histórica. Daí, como eu mostrava de início, o divórcio. Nas suas premissas, êle é profundamente inflexível e acaba sendo profundamente flexível nas suas conclusões, ao passo que as Relações Internacionais vêm desenvolvendo um culto que eu chamaria o mito heracliteano da incerteza ideal. O próprio diplomata, cultor das Relações Internacionais, procura mais descrever as situações do que explicá-las, dentro de uma programação de previsibilidade. Com isso nós acabamos convergindo para o culto da certeza da incerteza total.

Entretanto, é animador verificar que trabalhos constantes, buscas incessantes de politólogos como Friedmann, Morgenthau, Van Dyke, Henkin e Pierre Vellas, cujo livro recente, *A Europa diante do desafio tecnológico americano* é um livro jurídico e de ciência política, vêm procurando essa integração, que é a tarefa também dêste seminário, que se reflete nos trabalhos e na atividade didática de todos os colegas, mestres, eu os chamaria assim, que vieram a êste seminário. Muito obrigado.

Administração Pública ou Administração de Emprêsas, Ciência Política ou Contabilidade, Economia ou Psicologia, Direito ou Didática são assuntos que não têm segredos para a Fundação Getúlio Vargas.

Seus livros e periódicos abrangem todos êsses campos e são encontrados nos seguintes locais:

Praia de Botafogo, 188
Av. Graça Aranha, 26 — lojas C e H
Reembôlso Postal: CP 21.120 — ZC-05
Rio de Janeiro — GB