

ESCOLAS DE ESTRATÉGIA EM INSTITUIÇÕES JURÍDICO- POLÍTICAS PARA A PROMOÇÃO DO BRASIL NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

André Blanco Mello

Com o presente estudo tem-se por escopo tecer considerações sobre a interação do ensino jurídico, a interdisciplinaridade e a política jurídica nas relações internacionais do Brasil.

O tema em Direito Internacional Econômico é “o Brasil nas relações internacionais”, que se delimita na proposta de “escolas de estratégia em instituições jurídico-políticas à promoção do Brasil nas relações internacionais”.

Nesse sentido, o que se inquire na análise é se “o ensino jurídico pode contribuir à promoção do Brasil nas relações internacionais”.

Justifica-se a escolha do tema, sua delimitação e a formulação do problema tanto pela possibilidade de contribuir ao processo de transformação da realidade social como pela proposta de criação de mecanis-

Ano X nº 15 jan./jun. 2001

mos aptos: a) à assimilação de conhecimento específico; b) à propiciar a aplicação desse conhecimento em instituições eficazes; e c) à formulação de instituições que possam promover o Brasil nas relações internacionais.

Na abordagem do tema, utilizar-se-á os métodos dedutivo e indutivo, nas análises geral e específica, respectivamente. Nesse aspecto, considera-se, ainda, a interdisciplinariedade como relevante a impor a utilização dos dois métodos.

Por fim, o estudo está dividido em três segmentos. O primeiro tópico aborda a situação atual do Brasil e a complexidade do Direito Internacional Econômico; o segundo, o ensino jurídico e a interdisciplinariedade; e, o derradeiro, a promoção do Brasil nas relações internacionais através das escolas de estratégia em instituições jurídico-políticas.

O DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO E A SITUAÇÃO ATUAL DO BRASIL

Um conceito de Direito Internacional é apresentado na obra de Gusmão nos seguintes termos: “direito internacional [...] é o complexo de regras consuetudinárias e convencionais que rege as relações entre Estados soberanos, e protege os direitos humanos e o meio ambiente”¹.

Essa concepção é adequada à definição lexicográfica de Direito Internacional Público fornecida por Silva: “Direito Internacional Público, também chamado de Direito das Gentes ou Direito das Nações, fundado nos tratados ou nos usos internacionais, constitui-se pelo conjunto de regras aplicáveis às relações dos Estados entre si e destes com qualquer agrupamento internacional”².

¹ GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996. p.161.

² SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*: edição universitária. v.2. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993. p.89.

Mas as definições apresentadas referem-se ao ramo Direito Internacional Público e não são consideradas nas obras citadas a especialização que já se desenvolvia no plano internacional e se fazia presente aos especialistas em Direito Internacional Público já no limiar da década de 90. Esse novo ramo ou sub-ramo, que impôs-se rapidamente, é o Direito Internacional Econômico.

A obra *Curso de Direito Internacional Público* de Celso Mello, editada em 1992, apresenta em apêndice o Direito Internacional Econômico³. O autor apresenta a definição de Direito Internacional Econômico de Shwarzenberger como “sendo o ramo do DIP que trata da: a) propriedade e exploração dos recursos naturais; b) produção e distribuição de bens; c) [...] transações internacionais de aspecto econômico ou financeiro; d) moeda e finanças; e) matérias relacionadas; f) o ‘status’ e a organização dos que se encontram empenhados em tais atividades”. Celso Mello também cita que: “Reuter o define como o ramo do DIP que visa a regulamentar juridicamente os problemas relativos à produção, ao consumo e à circulação de riquezas”⁴. Por fim, Celso Mello cita uma definição em sentido mais amplo, segundo a qual o Direito Internacional Econômico é o “direito das transações econômicas internacionais”⁵.

Além dessa amplitude abordada nos conceitos retro apresentados, deve-se observar a necessidade de acrescer não só o complexo de normas internacionais, mas também um complexo de normas internas que de alguma forma repercutem na esfera internacional (Direito Econômico Internacional), haja vista que a aplicação de normas internas pode produzir

³ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. v.2. 9.ed. Rio de Janeiro: Renovar. p.1295-1317.

⁴ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. v.2. 9.ed. Rio de Janeiro: Renovar. p.1297.

⁵ MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. v.2. 9.ed. Rio de Janeiro: Renovar. p.1298.

efeitos na órbita internacional. A título de exemplo, a proteção do mercado interno ou incentivo de produção para exportação, lícito perante normas internas, podem ser considerados ilícitos no plano internacional e gerar conseqüências ao Brasil nas relações internacionais.

Portanto, em uma noção ampla, mais de acordo com o objeto desse estudo, trabalhar-se-á o Direito Internacional Econômico como “o conjunto ou complexo de normas internacionais que repercutem internamente (Direito Internacional Econômico em sentido restrito) e o conjunto ou complexo de normas internas que apresentam reflexos nas relações internacionais (Direito Econômico Interno)”.

A utilização de um conceito mais amplo deve-se a dois motivos: primeiro, o conjunto de normas produzidas sobre o tema, internas e internacionais, gerará conflitos que podem não ser resolvidos pelas atuais regras ou princípios vigentes sobre conflitos de normas; e segundo, os efeitos de decisões sobre normas internas ou internacionais podem causar prejuízos econômicos significativos que implicam diretamente na ordem e justiça sociais internas.

A COMPLEXIDADE DO DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO

Da definição de Direito Internacional Econômico pode-se vislumbrar questões de especificidade e complexidade singulares do ramo.

Uma peculiaridade é convergência de várias ordens jurídicas em um ramo, uma ordem jurídica (conjunto de normas internas) com várias outras ordens jurídicas (o conjunto de normas internacionais). Considera-se a convergência com várias ordens jurídicas pelo fato de participação em órgãos, organismos, blocos ou instituições paraestatais ou não estatais, em um plano internacional de atuação, de modo que forma-se um conjunto de normas que afetam ou podem afetar as relações internacionais em que o

Brasil esteja envolvido, bem como as relações internas, tanto da ordem econômica como da ordem social. Em decorrência, para fins de adequação do presente estudo, faz-se a inserção da concepção de várias ordens jurídicas no sentido de que cada uma dessas ordens caracteriza-se como única, que rege relações específicas e possui um conjunto de regras de interpretação e aplicação da própria ordem criada.

A título de exemplo de existência de ordem jurídica instituída resultante de convergência está na legislação (ou acordo) de criação da Organização Mundial de Comércio, que, conforme informação do Professor Welber Barral, contém algo em torno de 25 mil páginas na publicação brasileira (Lex)⁶. A consideração do volume da legislação se faz necessário à melhor configuração do que pode ser um indicativo do grau de detalhamento contido em ordens jurídicas que devem fazer parte do plano de conhecimento dos operadores⁷ em relações internacionais à defesa dos interesses do Brasil.

Essas ordens jurídicas, interna e internacional, apresentam reflexos variados no plano interno, que pode ser em relação à formação ou criação de novos institutos internacionais, ou obrigatoriamente internos, ao direito

⁶ A informação do Professor foi prestada em aula e não foi confirmada, por enquanto. No entanto, embora não tenha sido realizado um levantamento estatístico, se fosse realizado um levantamento estatístico referente ao volume, e não à quantidade, o acordo da OMC referido pode ser superior ao conjunto total da legislação (atos normativos primários) de vários países e, provavelmente, à legislação brasileira (atos normativos primários) de origem legislativa, excluídas as medidas provisórias. Nessa ótica, A Constituição da República Federativa do Brasil publicada pela Editora Saraiva em 1999, 21ª edição, atualizada com a Emenda Constitucional nº 20, contém 225 páginas de dispositivos. O Direito Constitucional é ministrado em 2 semestres no Curso de Direito da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul e em 3 ou 4 semestres em algumas universidades. O Direito Constitucional é o ramo de convergência do direito interno.

⁷ Os operadores que se considera são os que em um sentido amplo tem por função atuar em relações internacionais, engloba tanto operadores jurídicos (que são pelo menos em 3 (três) categorias: a) preventivos, que atuam em negociações; b) defensores, que atuam em litígio; e, c) em política estratégica, que embasam os demais operadores jurídicos e não jurídicos) e não jurídicos (cujas categorização abarca profissionais de outras ramos em atuação social que repercutem em relações internacionais em que os operadores jurídicos estão envolvidos).

material, à conflitos, à normas procedimentais e outros. Mas, de qualquer forma, somente os reflexos citados já apresentam indícios suficientes a demonstrar a complexidade do ramo, conforme objeto deste tópico. Em síntese, há vários reflexos referentes às ordens jurídicas referidas que são de caráter qualitativo e que demandam conhecimento de alto grau de especialização.

Ainda, em um plano normativo interno têm-se uma inflação jurídica sem precedentes na história brasileira que determina considerar normas estatais passíveis de afetar relações internacionais em que o Brasil estiver envolvido.

Uma série de fatores contribuíram à inflação jurídica de normas estatais que repercutem nas relações internacionais, dentre esses fatores estão os seguintes para o presente estudo: a) o advento da Constituição Federal de 1988, restaurou mecanismos democráticos à elaboração legislativa, implicando deliberação do Congresso Nacional, o que determina participação maior do Congresso, tendo em vista também a quantia de normas que se apresentam ao processo legislativo (geralmente originárias do Executivo, são em quantidade muito grande e de matérias de diversidade significativa), sendo que tal participação é impossível de realizar-se porque a estrutura legislativa foi redefinida para análise e deliberação quantitativa ultrapassada em pelo menos cinco décadas ao que o Congresso tinha condições de deliberar com razoável eficiência; e b) a ausência de requisitos ou inobservância de técnica legislativa, ou de normas sobre normas, que regem com mais eficiência a estrutura normativa estatal primária interna, as relações entre normas internas, têm acarretado ou demandado do Estado necessidade de emissão significativa do normas de correção ou para a adaptação de institutos ou mecanismos não funcionais que repercutem nas relações internacionais.

Essa inflação jurídica introduziu institutos e mecanismos: a) não adaptados à realidade brasileira, geralmente copiados de outros países e desconsiderando sua funcionalidade na origem fundada em sistema his-

toricamente considerado; b) em que o Estado é o principal mecanismo de promoção de efetividade, quando as estruturas, funções e outras condicionantes históricas já declararam a pré-falência desses institutos e mecanismos, pois é inviável sua efetivação sem participação fora de uma subordinação estatal; e, c) caracterizados, ainda, por serem conflitantes, confusos, omissos e inúteis em vários aspectos, pois carecem de sistematização à funcionalidade.

No que tange ao conjunto de normas internacionais, têm-se a necessária participação do Legislativo e do Executivo à ratificação de acordos internacionais sem suporte necessário ao conhecimento e previsão das conseqüência da ratificação nos planos social, econômico e jurídico interno e internacional a curto, médio e longo prazo.

Em abordagem objetiva sobre a situação do novo Estado regulador brasileiro, Dutra tece uma análise partindo do princípio que “No Brasil é expressiva a resistência em admitir-se a regulação independente como a melhor forma de servir o interesse público”⁸. O autor apresenta constatação da “incapacidade de os mercados [...] se autoregularem [...] e a incapacidade de o Poder Executivo, por si, a partir de sua estrutura tradicional [...] promover tal regulação”.⁹

Em seguida, Dutra analisa a estrutura institucional dos órgãos reguladores nos quatro principais planos (do poder que exercem; da independência de que dispõem; do controle a que são submetidos; e da seleção de seus membros)¹⁰ para apresentar dentre várias considerações interessan-

⁸ DUTRA, Pedro. O novo estado regulador brasileiro. *Monitor Público*. Rio de Janeiro, n.12, jan./mar. 1997. p.11.

⁹ DUTRA, Pedro. O novo estado regulador brasileiro. *Monitor Público*. Rio de Janeiro, n.12, jan./mar. 1997. p.11-12.

¹⁰ DUTRA, Pedro. O novo estado regulador brasileiro. *Monitor Público*. Rio de Janeiro, n.12, jan./mar. 1997. p.13.

tes, que podem permitir uma releitura e adequação ao presente estudo aproximadamente nos seguintes termos: primeiro: o Executivo, dada a qualificação técnica de agentes em vários setores de interesse nas relações internacionais e a carência de recursos humanos com o mesmo grau de conhecimento técnico por parte do legislativo, “nos termos das normas propostas subtrai inteiramente ao Legislativo a prerrogativa constitucional de votar leis definidoras de políticas setoriais”¹¹; segunda, mesmo com a qualificação técnica dos órgãos do Executivo, ainda há carência significativa de conhecimento nos órgãos do Poder Executivo; e, terceira, independentemente de quaisquer das considerações anteriores, a juridicização que permanece não resulta de uma elaboração coerente e voltada à segurança e estabilização da posição do Brasil nas relações internacionais e dos reflexos destas relações no plano interno, a elaboração resultante é emergencial, originada do Estado, melhor ainda dizer governo, e não de um consenso pluralista voltado à obtenção de um desenvolvimento autosustentado com estabilização nos planos social, jurídico e econômico.

De imediato percebe-se que o papel do Estado brasileiro no que diz respeito às relações internacionais está deficiente em desacordo relação ao incremento das relações internacionais.

Isso fica mais patente quando se constata que a Organização Mundial do Comércio, “a mais importante organização internacional ocupada com as regras que regulam o comércio internacional [...] a protecionista determinante do novo marco regulatório do comércio internacional”¹², apresenta-se com “duas faces distintas: por um lado, trata-se de um rol de normas procedimentais sobre relações comerciais entre os Estados Partes.

¹¹ DUTRA, Pedro. O novo estado regulador brasileiro. *Monitor Público*. Rio de Janeiro, n.12, jan./mar. 1997. p.14.

¹² BARRAL, Welber; REIS, Geraldo Antônio dos. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. In *Ensaio da FEE*. Porto Alegre, v.20, n.1, p.186.

Por outro, trata-se de um fórum de negociação comercial onde, através de instrumentos próprios à diplomacia parlamentar, de natureza comercial, procura-se aproximar posições entre os Estados partes. Esta face é de natureza essencialmente política”¹³. Mas, nesse aspecto, mesmo que seja considerada essencialmente política esta face da OMC, em verdade há produção de conseqüências jurídicas relevantes, tanto no plano internacional como no plano interno.

Steinfus discorre, ainda, que: “A OMC enfrenta quatro questões fundamentais que condicionam a sua consolidação como ordenadora do comércio internacional. Em primeiro lugar, não ficou claramente estabelecida a proibição de tomada de medidas de retorsão de forma unilateral. [...] Em segundo lugar [...] os países menos desenvolvidos continuam a reclamar um tratamento diferenciado, tanto no que diz respeito as tarifas que deverão proteger seu mercado quanto ao acesso aos mercados dos países desenvolvidos. [...] Em terceiro lugar, apesar da liberalização comercial, o desemprego, tanto nos países industrializados quanto nos PVD, continua em ascensão. [...] Enfim, os processos de integração econômica, como por exemplo a União Européia e o Mercosul, que são constituídos sobre a base de uma discriminação tarifária com relação aos terceiros países, continuam a provocar dificuldades para uma liberalização tarifária ampla e sem restrições”¹⁴.

Por conseqüência, verifica-se que na inserção do Brasil na ordem econômica, conforme lecionam Barral e Reis: “Entre os países em desenvolvimento, o Brasil teve um papel ativo nas negociações da Rodada Uruguai. Contudo seus desequilíbrios estruturais comprometem sensivelmen-

¹³ STEINFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p.155. A referência do autor é ao GATT, não à OMC.

¹⁴ STEINFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p.159.

te a sua capacidade de obedecer aos compromissos da agenda liberalizante acertados na OMC. Embora, desde 1990, o País venha empreendendo uma ampla abertura comercial ao Exterior, marcando uma reorientação radical na política implementada a partir de 1930, seus efeitos, entretanto, têm acentuado tais desequilíbrios”¹⁵.

Como tentativa de assegurar um instrumento para proteção comercial brasileira: em maio de 1995, o Governo instituiu o Departamento de Defesa Comercial (Decom), cujo objetivo é apurar as práticas desleais de comércio e o incremento expressivo de importações à luz dos novos Acordos ‘Anti-dumping’, de Subsídios e de Medidas Compensatórias e de Salvaguardas”¹⁶. No entanto, embora não analisado com maior profundidade o Decom no que diz respeito ao seu âmbito de atuação, não se pode olvidar que sendo vinculado ao Governo estão presentes todas as condicionantes que acompanham os órgãos estatais. Independente da eficiência do Decom verifica-se inalterável, ao que parece, a conclusão a que chegam Barral e Reis: “o caso brasileiro apresenta algumas particularidades. Se, por um lado, possui deficiências estruturais comuns aos países em desenvolvimento, por outro, alcançou, nas últimas décadas, um significativo crescimento e diversificação industrial. Em conseqüência, o Brasil tanto pode usufruir dos mecanismos de defesa comercial, no marco da OMC, quanto pode sofrer prejuízos pela não utilização desses mecanismos ou *pela ausência de capacitação institucional na matéria*”¹⁷.

¹⁵ BARRAL, Welber; REIS, Geraldo Antônio dos. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. *Ensaio da FEE*, Porto Alegre, v.20, n.1, p.188.

¹⁶ BARRAL, Welber; REIS, Geraldo Antônio dos. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. *Ensaio da FEE*, Porto Alegre, v.20, n.1, p.198.

¹⁷ BARRAL, Welber; REIS, Geraldo Antônio dos. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. *Ensaio da FEE*, Porto Alegre, v.20, n.1, p.198.

Nesta breve análise para verificação da complexidade do Direito Internacional Econômico e a situação atual do Brasil constata-se que os limites do Estado estão definidos na sua capacitação institucional, de estrutura e função. O Estado brasileiro está moldado e funciona como o Estado idealizado em 1800, tanto quanto à estrutura quanto à funcionalidade, com base em uma tripartição de poderes com concentração preponderante do Executivo inadequada para a inserção eficiente na globalização.

A SITUAÇÃO ATUAL DO BRASIL

Em conseqüência, impõe-se ao Estado uma reinstitucionalização no que diz respeito às relações internacionais com a formulação de estratégias em que haja participação conjunta de entes não vinculados ao Estado nos moldes em que estão os seus órgãos, como o Decom, pois os impactos indiretos somente surtem efeito em relação ao Estado, na maior parte das questões, após causar conseqüências irreversíveis na sociedade civil. Assim, quaisquer formas de atuação eficientes implicam a inclusão de elementos de perenidade ou estabilidade maior que as existentes no Estado ou governo, com maior número de participantes, com maior difusão de ações e descentralização a fim de verificação de impactos e prospecção.

As questões que surgem para a análise das causas de inexistência da estabilidade social suficiente parecem ser basicamente a) a dependência do Estado, b) a paralela reconstrução do Direito Internacional com a reconstrução jurídica em quatro níveis de estrutura normativa estatal existentes no Brasil e c) a interpretação jurídica e política.

a) a dependência do Estado é resultante basicamente de uma imposição de modelos político-jurídicos consagrados em países que os desenvolveram e aos quais eram aplicáveis sem ressalva. Em vários momentos da história verifica-se tal questão. Faoro¹⁸ historia a evolução do Estado

¹⁸ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1984. v.1.

brasileiro nos moldes do Estado português de concentração de poder e utilização de estamentos burocráticos como sistema de autoproteção e à diluição de qualquer tentativa de alteração da ordem vigente, não permitindo que se formasse ou combatendo em nível estamental qualquer ideologia que atentasse contra a 'ordem vigente'. Kelsen¹⁹ insculpiu uma teoria pura do direito muito própria para estados unitários mas inapta a estados federais, como no caso brasileiro em que a ordem estatal primária interna vigente (composta pela Constituição Federal e as espécies normativas do art. 59 da CF) é composta de 5 subordenamentos jurídicos, dos quais três têm a mesma equivalência [ordens jurídicas a) da União, b) dos Estados e Distrito Federal e c) dos Municípios], mas que por interpretação e aplicação dos estamentos burocráticos há apenas uma ordem com subordens em hierarquia absoluta.

b) a paralela reconstrução do Direito Internacional no que diz respeito às relações econômicas, principalmente através da OMC²⁰, face à derrocada das organizações não fundadas na polarização leste/oeste, não plano de atuação internacional e repercussão interna, também deve ser objeto de análise para verificar os paradigmas de estabilidade social.

Também apresenta-se como objeto de exame para estudo da estabilidade a reconstrução jurídica em quatro níveis de estrutura normativa estatal do Brasil, pois existe uma disfunção na produção normativa em que não se tem mais estabelecido, salvo por exclusão de algumas matérias

¹⁹ Kelsen, Hans. *Teoria pura do direito*. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

²⁰ Barral e Reis citam os três principais objetivos da OMC, que são: "em primeiro lugar, favorecer a criação de um ambiente de máxima liberdade para os fluxos comerciais entre os países, com a respectiva eliminação dos obstáculos ao comércio, o reconhecimento e o cumprimento das normas estabelecidas, que devem ser transparente e previsíveis. Em segundo, funcionar como fórum de celebração de negociações internacionais sobre o comércio. E, em terceiro, servir como um fórum de resolução das controvérsias comerciais." (BARRAL, Welber; REIS, Geraldo Antônio dos. *Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira*. *Ensaio da FEE*, Porto Alegre, v.20, n.1, p.186).

constitucionalmente especificadas, o que está ou é de competência dos entes federativos e quais são, exatamente os limites dos entes na produção normativa e, principalmente, da União na ingerência dos Estados e Municípios e da ingerência dos Estados nos Municípios. Embora esse aspecto não pareça relevante de imediato, pode-se verificar que os reflexos da ratificação de acordos internacionais podem resultar um progresso ou retrocesso na comercialização de regiões de Estados-membros a ponto de implicar desemprego muito acima do suportável para os padrões do Estado, Município e sociedade envolvidas.

c) a interpretação jurídica e política é o derradeiro elemento de análise para verificação ou aprimoramento de uma estabilidade relacionada às relações internacionais com repercussão no plano interno. Dada a existência de uma normatização genérica substanciada em normas positivas pautadas na subsunção, conforme o modelo jurídico latino, em oposição ao anglo-saxão, e não fundada em princípios abertos que permitem uma gama maior de enquadramento ao mesmo tipo-princípio normativo, a quantidade e a qualidade normativa estatal primária prima pela impossibilidade de estabelecimento de segurança e estabilidade sociais e jurídicas, mesmo com o advento da Lei Complementar nº 95, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação de leis. O modelo adotado prima pela inflação jurídica e limites pertinentes à interpretação do que é jurídico e político, não permitindo do que pode sofrer o Isso é acarreta ou demanda uma significativa gama de normas a regular a mesma matéria, o que implica uma maior quantidade de divergências na interpretação e uma maior confusão do Estado na promoção da estabilidade e da normalidade necessárias ao aprimoramento qualitativo para inserção de políticas econômico-sociais no plano interno.

Ausentes as estabilidade e normalidade no plano interno face, inclusive, aos problemas decorrentes das confusões de interpretação e delimitação dos campos jurídico e político-jurídico há impossibilidade absoluta de

solidificação institucional para inserção eficiente nas relações econômicas internacionais sem controle suficiente das repercussões dessas relações internacionais no plano interno.

Assim, em face desta breve análise, verifica-se que a situação do Brasil está muito próxima do dito popular em que “no andar da carruagem as melancias se ajeitam”, em que não se tem prognóstico ou prospecção das conseqüências das ações ou atuações que podem repercutir no plano interno.

Conjugando complexidade significativa para um ramo jurídico à atual situação do Brasil verifica-se que a dificuldade de reverter os obstáculos formados no âmbito das relações internacionais sem uma necessária redução suficiente da hegemonia estatal no plano do desenvolvimento estratégico, que tem sido historicamente restrito ao controle estatal rigoroso, principalmente para fins de controle social.

O ENSINO JURÍDICO E A INTERDISCIPLINARIEDADE

A idéia de perda do controle por parte de segmentos estatais é apurada na constatação de que todas as escolas de estratégia estão centradas no Estado ou existem por formação ou influência de “autoridades estatais”, nos estritos limites em que lhe são permitidos promover a formação, geralmente de caráter burocrático. Mesmo porque, o Estado e seus agentes são por demais dependentes de si mesmos para verificar os respectivos graus de dependência.

A partir deste segmento, verifica-se o papel do ensino jurídico e da interdisciplinariedade para fins da promoção de estratégia à inserção nas relações internacionais.

Inicialmente, o ensino jurídico no Brasil foi constituído inicialmente como um processo de promoção de organização decorrente da Independência, passando a existir, desta forma, a partir da terceira década do Sécu-

lo XIX. Nesse papel houve a formulação de uma política jurídica para fins de consolidação de um Estado brasileiro do tipo monárquico sem estrutura jurídica suficiente e profissionais com qualificação adequada. A ideologia que embasou a implantação dos primeiros cursos jurídicos foi, portanto, a de formação para fins de estruturação jurídica e qualificação dos mínima necessária²¹.

Em decorrência, uma análise histórica do ensino jurídico permite constar que sempre houve uma vinculação entre dominantes e sua ideologia com vistas à manutenção do poder. Permitia-se divergências mas não interferências que afetassem sobremaneira o dominante. A finalidade deste processo era de controle social rigoroso principalmente para preservação do poder sob o domínio das elites.

Mas não era somente o conhecimento pertinente ao Direito que era elitizado, também ocorria o mesmo em relação à estratégia e ao conhecimento que permitisse o desenvolvimento de habilidades estratégicas. Desta forma, o conhecimento jurídico era posto em nível não político, mormente com vistas ao exercício de direitos e o conhecimento pertinente ao desenvolvimento de habilidades estratégicas era centrado pelo Estado ou pelo dominante na esfera política, que também, em instância superior, controlava a produção do direito.

Mas em uma releitura histórica verifica-se que o domínio das habilidades estratégicas, que promoviam derrocadas do poder eventualmente, passou a ser transferido gradativamente em determinados setores, no econômico é mais perceptível, a partir do momento em que foram se consolidando os Estados de Direito com constituições escritas, quando passou a ocorrer a despersonalização do dominante, isto é, com o advento das re-

²¹ Nesse sentido, vide RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Ensino jurídico: saber e poder*. São Paulo: Acadêmica, 1988.

públicas ou da implantação de democracias com incremento de escolha dos destinos pelos cidadãos. Quanto mais evoluídas as democracias, menor, constata-se, o domínio estratégico puramente do Estado, ou seja, quanto mais consolidada a democracia popular, maior é o número de segmentos e instituições que participam de sua promoção e gestão, inclusive com o uso do conhecimento estratégico que é posto à serviço do bem comum.

Nesse sentido, há o incremento de uma estratégica produção normativa à consecução dos objetivos ou transposição dos obstáculos que apresentam-se à própria democracia, com todas as suas garantias.

No Brasil ainda parece haver a divisão estanque entre o conhecimento estratégico sob controle estatal e o ensino jurídico que, embora sob controle no plano educacional, não produz ou desenvolve-se conforme a compartimentalização necessária e suficiente para atender às demandas sócio-econômicas.

Em decorrência disso, o ensino jurídico é referencial do direito positivo por amostragem, pois além de ser impossível conhecer o direito positivo brasileiro, considerando-se a inflação jurídica, não ensina-se direito, mas sim legislação. Ademais, nesse sentido, o ensino jurídico implantado não prima pela promoção nem da democracia nem da inserção em um padrão mínimo que seja de justo, homogêneo ou igualitário nas relações internacionais, pois o direito posto não implica em desenvolvimento estratégico, mas sim na realização do dia a dia.

Ainda sobre o ensino jurídico, sempre foi consagrado na literatura jurídica a necessidade de integração ou interação do direito a outras disciplinas para análise e regulação ou normatização pertinente aos mais variados segmentos do meio social. Nesse sentido vislumbra-se, a título de exemplo, as interpretações ou ideologias consolidadas sobre economia, nos vários segmentos possíveis e seus reflexos no direito ou dos reflexos do direi-

to na economia, seja na adoção ou refutação da concepção materialista de Marx, seja na realização de análises econômicas do direito produzido ou a produzir.

Inobstante isto, o ensino jurídico realizado é, em regra, pequena parte do direito positivo, o mínimo no padrão exigido pelo Estado, sem absolutamente nenhuma consideração com o mínimo exigido pela democracia, ou pela sociedade, ou, ainda, pela necessidade de inserção internacional compatível.

Este mínimo exigido ou necessário e que o Estado não prevê e não provê, sequer permitindo que seja provido sem o seu controle, é justamente o direito produzido estrategicamente, passível de promoção através da criação de escolas de estratégia em instituições jurídico-políticas. No caso específico desse estudo, que sirvam à promoção do Brasil em relações internacionais.

Dois aspectos devem ser destacados no que diz respeito ao ensino jurídico e que tendem a repercutir indiretamente no plano de promoção do Brasil nas relações internacionais.

O primeiro aspecto diz respeito a um ponto muito utilizado como exemplo na década de oitenta, quando se fazia o comparativo do crescimento econômico acelerado do Japão (e também, mas não especificamente, dos “tigres asiáticos”) e o lento crescimento dos EUA. O principal argumento utilizado para justificar a expansão oriental e não expansão norte-americana era a qualificação profissional. Por incrível que pareça, especialistas diziam que a expansão era decorrente de uma proporcionalidade de técnicos dos países envolvidos. Dizia-se que o Japão tinha primado pelo desenvolvimento de profissões técnicas em nível superior, formando principalmente engenheiros e isso determinava uma melhor qualidade de produção industrial. A idéia era aproximadamente essa.

Já em relação aos EUA dizia-se que a promoção principal foi relativa à área jurídica, dizia-se que os EUA tinham formado muito mais bacharéis em direito, advogados, do que técnicos²². Em decorrência disso, estabelecia-se o comparativo expansão econômica considerando profissões. Dessa forma, verifica-se que o papel também aceita tudo e não observa, por exemplo, a perspectiva de previsão e provisão e não considera que o engenheiro possui uma habilidade restrita que não pode ser aplicada sem que haja possibilidade expansão em área específica e que o advogado tende a possuir uma habilidade mais ampla, pois deve conhecer significativamente as áreas social, econômica e política, e nelas atuar, e, mais importante, o advogado é o promotor da intensificação e mediação de conflitos a abertura de espaços sociais de interesse de seus constituintes nas áreas referidas.

Uma década após o comparativo de expansão econômica engenheiros/Japão versus advogados/EUA está redefinido o quadro mundial e constatada a existência de limites intransponíveis ao Japão e a praticamente inexistência de limites dos EUA. Ademais, os EUA consolidaram, através da advocacia de previsão e provisão, uma posição de solidez significativa no plano das relações internacionais.

Aí uma consideração importante do ensino jurídico não perscrutada socialmente. Qual é a função exata do ensino jurídico na promoção dos interessados em relações internacionais persiste a ser uma incógnita no Brasil, mas pode haver, nessa área do conhecimento, muito mais a explorar do que vislumbrado hodiernamente.

²² Foi adotado o termo advogado neste tópico, embora tecnicamente advogado e bacharel em direito não sejam a mesma coisa, porque está-se a considerar a finalidade de advocacia em sentido mais amplo, ou seja, a de consultoria com vistas ao interesse dos constituintes formal ou materialmente. Nesse sentido, inclui-se abarcado pela expressão tanto os advogados como juizes, promotores, procuradores de municípios, estados-membros e quaisquer bacharéis em direito que exercem a sua função a partir do conhecimento do direito e consoante os interesses do constituinte.

O segundo aspecto a ser considerado é o da interiorização no Brasil da qualificação jurídica ou expansão significativa do conhecimento jurídico sem capacidade de absorção. Os bacharéis em direito são formados no padrão estatizado de atuação consoante a normatização estatal. Este fato, ligado a centralização da produção normativa e de centralização de políticas de atuação e, ainda, de normatização das políticas sem uma maior especialização e rotação do centro gravitacional de previsão e provisão implica uma tendência de aumento de conflitos individuais internos, expurgando a possibilidade construtiva de concentração de conflitos individuais de caráter transindividuais, considerados os interesses difusos e coletivo. Nesse sentido, o ensino jurídico não está sendo desenvolvido para solução de problemas sociais em face de uma estatização em desacordo com a realidade.

Em verdade, parece que o ensino jurídico desenvolvido para a promoção e solução de conflitos de interesses coletivos e difusos não controlado estrategicamente pelo Estado pode vir a permitir que se forme um núcleo, através da alocação de recursos de consultoria, a promoção do Brasil nas relações internacionais, integrado inclusive a partir desse processo de interiorização do ensino jurídico, incrementada a partir da década de setenta, e da qualificação jurídica, produzida a partir de meados da década de noventa.

O objetivo, por óbvio, é a promoção de escolas de estratégia para promover uma inserção do Brasil no plano internacional, principalmente econômico, com mais solidez do que a existente na atualidade.

ESCOLAS DE ESTRATÉGIA

Antes de tentar apurar as causas da deficiência consagrada do Brasil no âmbito das relações internacionais econômicas ou asseverar categoricamente quais sejam essas causas, quais as relações ou reflexos possíveis

das políticas e do direito produzido pertinente à matéria, verifica-se um vácuo de ordenação e coordenação de conhecimento e atuação, tanto no que diz respeito à provisão quanto no que tange à previsão.

Assim, parece de difícil análise a matéria concernente às relações econômicas internacionais sem pontuar a especialização necessária. Nesse sentido, o estudo primou até o presente tópico pela demonstração do vazio percebido socialmente, nos termos apresentados e, a partir desse tópico, trabalhar-se-á com um esboço de proposta de como redefinir a situação, com vistas a precisar melhor a inserção do Brasil nas relações internacionais, independente da representatividade estatal existente.

O DIREITO, A INTERDISCIPLINARIDADE E AS ESTRATÉGIAS

Partindo de uma idéia ou concepção simples de política como sendo “a arte de organizar e governar um Estado, atuando em diferentes planos, e de dirigir suas funções, internas e externas, em busca do bem comum”, pode-se ampliar o processo de participação e redefinir os rumos do direito.

O processo de participação dos segmentos sociais ressurgiu timidamente após a redemocratização, em meados da década de 80, através da restauração dos poderes aos conselhos, de diversos tipos, e liberalização do direito de manifestação. Também timidamente iniciaram tentativas de consolidação de instituições jurídicas em demanda reprimida há algumas décadas. Mas mesmo com essa institucionalização atendendo parcialmente ao direito reprimido²³, verifica-se a impossibilidade de ampliação na institucionalização em face da centralização da discussão e produção do direito em centros ou segmentos.

²³ O direito reprimido é usado neste texto com o significado de *qualquer conjunto de instituições jurídicas necessárias para atingir os objetivos constitucionalmente amparados, instituições essas não instituídas pelo vários segmentos do Estado, ocasionando negativa de acesso a justiça por ação ou omissão do Estado.*

Nesse sentido, o Estado produz o direito para atendimento de situações de estagnação que reverterão em problemas sociais crônicos se não for produzido o direito necessário. No que tange às relações internacionais e seus reflexos, a situação já se configura crônica porque o controle sobre os reflexos internos demanda conhecimento qualificado para repressão e conhecimento qualificado difundido para previsão e provisão.

Estas provisão e previsão em processo contínuo e com difusão significativa demandam uma formação especificamente descentrada e multivariada a que se designa, para fins do presente estudo, “escolas de estratégia”.

A idéia do que seja estratégia pode ser vista, com razoável precisão no que diz respeito ao estudo, nos seguintes termos: “é a arte de preparar e aplicar os recursos necessários para superar os obstáculos e conquistar objetivos previamente estabelecidos, inclusive para adaptação compatível na ordem internacional econômica”. Ou, ainda, na seguinte concepção: “é a capacidade de, partindo do conhecimento, utilizar os recursos necessários para preparar e promover a inserção brasileira na ordem econômica mundial assegurando os direitos e garantias individuais e sociais consagrados nos planos interno e internacional”.

A história é rica em exemplos de estratégias e interdisciplinariedade para enfrentamento de novas realidades sociais. Nesse sentido, como exemplo significativo de alocação estratégica de conhecimento, que parecia impossível ou inconcebível, foi o ocorrido em relação à utilização da matemática na guerra, nesse sentido verifica-se que “durante a Segunda Guerra Mundial os aliados perceberam que a teoria da lógica matemática poderia ser usada para decifrar as mensagens dos alemães, apenas se os cálculos pudessem ser feitos rapidamente”²⁴. E nesse caso, foram criados os meca-

²⁴ SINGH, Simon. *O último teorema de Fermat: a história do enigma que confundiu as maiores mentes do mundo durante 358 anos*. Trad. Jorge Luiz Calife. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 1999. p.160.

nismos suficientes ao automatismo da matemática para finalidade específica de política bélica. Da mesma forma, outros exemplos históricos existem na área não jurídica.

Na área da política jurídica do Brasil merecem consideração, a título de exemplos, o plano real com a vinculação da URV, a ação declaratória e a lei que permitiu o recolhimento ao Tesouro Nacional dos bilhões de reais que encontravam-se em depósito judiciário em disputas judiciais contra a União. Todas estas estratégias são simples e brilhantes, mas que demandam um conhecimento significativo para percepção da visão real da situação.

Este deve ser o primeiro fundamento ou objetivo de uma escola de estratégia, permitir uma visão real a permitir a alocação necessária de efetivação política, removendo os obstáculos ou óbices necessários, assegurados os direitos individuais e sociais.

OS PARADIGMAS DA FICÇÃO E DA REALIDADE

Já há longo tempo foi percebido que a realidade imita a ficção. O caso citado por Singh em que a matemática foi utilizado como elemento na guerra, no século passado o relato seria considerado ficção, tal qual ocorreu com vários escritos, inclusive sobre a viagem a Lua, de Júlio Verne. O ponto de partida de Júlio Verne não é muito significativo para o estudo, mas os desdobramentos que ocorreram, não eventualmente, são de relevo. Da idéia de viagem à Lua, que parecia de lunático, houve o desenvolvimento de estratégias nos planos político e tecnológico para fins de conquista do status do primeiro passo na Lua, sob o império ou norte de vitória em uma guerra nas sombras. Embora o resultado dessa guerra seja irrelevante, a tecnologia resultante do desenvolvimento para a realização da referida ida à Lua foi surpreendente e passou a ser aplicada, encerrada a Guerra Fria, em áreas sociais. A medicina é o exemplo mais significativo.

Mas, verificando a atualidade, há modelos de ficção atuais em filmes, livros, ensaios, etc. O que chama a atenção é que a idéia não é trazida para a realidade, como se a estratégia das ficções não pudesse ser aplicada da realidade. O que a história desmente reiteradamente.

A idéia central do presente estudo pode ser encontrada bem delineada, resguardados os fins, no premiado conto de Card²⁵, no qual a estratégia é elevada ao nível de última esperança da humanidade. A idéia é centrada basicamente na criação de uma escola de estratégia para formação de estrategistas que pudessem salvar a humanidade em determinado período, aproximadamente cem anos.

Dois aspectos sobressaem do conto: o primeiro é a tradição como cerne do início da escola, na qual os primeiros estrategistas a ingressarem para aprimoramento são os homens dedicados às estratégias militares, com experiência de comando e idade avançada. Ao termo dos cem anos, os estrategistas são oriundos de escolas de formação básica ou intermediária e são, quando velhos, adolescentes.

O segundo aspecto interessante é o do conhecimento dos estrategistas do início e do término do período centenário da escola. E daí inquirir sobre o quanto o conhecimento e a experiência podem ou não ser importantes à solução dos problemas ou como se pode realizar um processo de assimilação para reação compatível à solução.

Disso decorre que, tanto na ficção como na realidade, escolas de estratégia são voltadas para formação de indivíduos minimamente influenciados por diretrizes ideológicas ou comportamentais existentes.

Da ficção para a realidade, para fins de verificação da nocividade de certas influências, vinculadas a instituições, apresenta-se apenas uma visão geral das universidades americanas que desenvolvem suas atividades com

²⁵ CARD, Orson Scott. O jogo do exterminador. *Isaac Asimov Magazine*. Rio de Janeiro: Record, n.14, p.20.

base na excelência do conhecimento e das habilidades, devidamente patrocinadas ou amparadas, muitas vezes, pelo governo e pelo Estado norte-americano. Este aspecto é relevante porque o desenvolvimento que está sendo promovido no ensino superior no Brasil já foi implantado há quase um século nos EUA.

Por mais que se discorra, não podem ser desconsideradas as escolarizações estratégicas existentes no Brasil, nos vários segmentos em que houve permissão ou promoção estatal, com ou praticamente sem controle. Um tipo simples de escolarização é a administração estratégica de instituições ou empresas públicas e privadas à consecução de suas finalidades institucionais ou lucro, mas ressalte-se que este tipo de escolarização foi instituída principalmente para instituições que visam lucro e, por conseguinte, promovem aumento indireto ou direto na receita do Estado, criação de empregos, etc, mas de forma nenhuma afetam os poderes instituídos, classes dominantes ou estamento.

Outro exemplo brasileiro de escolarização de estratégias está centrado na Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra que, independentemente de ser subordinada ao Estado, parte de uma percepção real de situações regionais ou nacionais para promoção em áreas estrategicamente selecionadas. Essa instituição presta-se aos seus fins e à formação de reservas na área do conhecimento caso haja necessidade de mobilização de recursos humanos.

O terceiro exemplo brasileiro de escolarização de estratégia é a que versa especificamente sobre políticas públicas e é centrada na visão do Estado ou do governante.

Nesses termos, tais escolarizações são perceptivelmente adequadas para os padrões estatais, mas não à promoção das relações internacionais. Todos estes exemplos e outros que possam haver possuem aspectos positivos e negativos e demandariam estudo à implantação de escolas de estratégia especificamente à promoção do Brasil nas relações internacionais.

A PRÁXIS DA PRÁXIS COMO RESPOSTA À TEORIA

Delineado em linhas gerais a importância da reconstrução da inserção do Brasil e sua promoção nas relações internacionais, principalmente econômicas, cabe, para concluir este estudo, acrescentar alguns tópicos específicos sobre tais escolas de estratégia, entre os quais a finalidade e como instituir. Ressalte-se ainda que apenas se está apresentando o tópico em linhas gerais face a necessidade de consulta de especialistas à delimitação com mais precisão das referidas escolas, pois tais especialistas detém o conhecimento do que mudar, dos obstáculos e dos resultados mais precisos a serem obtidos. Nesses termos, algumas referências do que mudar encontram-se perfeitamente delineadas nos textos referidos anteriormente de autoria de Dutra, Barral e Reis.

A finalidade de uma escola de estratégia à promoção das relações internacionais é exatamente a de preparar sujeitos desvinculados ao estado à solução dos problemas, com conhecimento suficiente de previsão e, através de instituições da sociedade civil organizada e do Estado, provisão das necessidades para elevação do patamar ocupado atualmente pelo Brasil nas relações internacionais de caráter econômico, inclusive, resguardando direitos e garantias fundamentais. Sucintamente, a finalidade das escolas de estratégia está embasada na justiça sócio-econômica.

A instituição das escolas de estratégia não por demais difícil pois é de interesse geral e provavelmente não faltarão instituições que participem, como Federações de Indústria, Comércio e Serviços, Universidades e instituições de pesquisa, o próprio Estado, nas três esferas e ONGs voltadas à promoção social.

A composição deve levar em considerações as críticas dos autores citados, Dutra, Barral, Reis e outros da área e estrategistas para que haja uma formação variada dos quadros, com qualificações específicas, com

uma suficiente desvinculação político-partidária, e ainda com indicação variada: acadêmica, por conselhos profissionais, por entidades participantes do mercado brasileiro, etc.

A viabilização econômica também não é problema pois existem contribuições sociais, como as referentes ao custeio das instituições Senac, Sesc, Senai, Sesi, Sebrae, etc. Nesse sentido, a título de exemplo, a realocação de recursos mínimos pode promover inclusive a finalidade dessas instituições referidas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo tinha por escopo verificar como estava delineada, em linhas gerais, a situação do Brasil ante as relações internacionais de caráter econômico e propor, na medida do conhecimento da disciplina, algo para que se possa permitir a alocação dos recursos necessários para promoção do Brasil nas relações econômicas internacionais. As considerações que resultaram do estudo e reflexões realizadas são as que seguem:

- 1) A atuação em área regida pelo Direito Internacional Econômico é deveras complexa e em crescente expansão, tanto da normatização como da própria complexidade da normatização. O conhecimento nesta área implica, obrigatoriamente, capacidade de previsão de mudanças das suas normas ou de promoção dessas mudanças, mormente pelos reflexos da má gestão do conhecimento do Direito Internacional Econômico.
- 2) As relações de caráter internacional em que o Brasil participa são intermediadas pelo Estado que carece reconhecidamente de capacidade para tanto, sendo mais significativa a incapacidade de perceber e alocar os recursos necessários a realizar o direito mais adequado ou racional e evitar os tais reflexos negativos no plano interno das atuações no plano internacional.

- 3) O Brasil carece, ainda, de uma estruturação e organização normativas funcionais para uma inserção mais segura e com resultados mais positivos tanto no que diz respeito ao segmento econômico como no que diz respeito ao político e ao social. Dessa forma, o Estado brasileiro peca em eficiência e há condições para reverter isso a partir de dois pontos: reestruturação do ensino jurídico, nos tópicos referentes ao direito internacional econômico e política jurídica, e na formação de escolas de estratégia.
- 4) O ensino jurídico deve ser redefinido nas áreas referidas pela impossibilidade de adaptação às necessidades atuais das relações internacionais de caráter econômico e com vistas a assegurar os direitos individuais e sociais nos moldes em que está firmado.
- 5) As escolas de estratégia podem ser a melhor forma de alocar o conhecimento e recursos necessários para promoção do Brasil nas relações econômicas internacionais, suprimindo carências reais nessa área, conforme definidas por especialistas, que o Estado não pode suprir e que deve auxiliar a que sejam supridas sob pena de dificultar ainda mais a inserção e promoção do bem comum.

BIBLIOGRAFIA

BARRAL, Welber; REIS, Geraldo Antônio dos. Globalização e o novo marco regulatório do comércio internacional: a inserção brasileira. *Ensaio da FEE*. Porto Alegre, v.20, n.1, p.179-208.

CARD, Orson Scott. O jogo do exterminador. *Isaac Asimov Magazine*. Rio de Janeiro: Record, n.14, p.20-58.

DUTRA, Pedro. O novo estado regulador brasileiro. *Monitor Público*. Rio de Janeiro, n.12, jan./mar. 1997, p.11-18.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1984. v.1.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. 19.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 4.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. v.2. 9.ed. Rio de Janeiro: Renovar, p.1295-1317.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. *Ensino jurídico: saber e poder*. São Paulo: Acadêmica. 1988.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário jurídico*: edição universitária. v.2. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993.

SINGH, Simon. *O último teorema de Fermat*: a história do enigma que confundiu as maiores mentes do mundo durante 358 anos. Trad. Jorge Luiz Calife. 4.ed. Rio de Janeiro: Record, 1999.

STEINFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.