

# A Comissão de Relações Exteriores do Senado, competência e valor político

CLOVIS RAMALHETE

da Corte Permanente de Arbitragem, de Haia

## **SUMARIO: I. PARTE PRIMEIRA: VISÃO ATUAL.**

— 1. Executivo vs Legislativo e relações exteriores. — 2. Exame da interação regulada dos dois Poderes no Brasil. — 3. Limites territoriais, distinção dos atos e das competências. — 4. Ratificação de tratados, limites de competência e o precedente da “ressalva hermenêutica”. — 5. Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal: extensão atual de sua competência. — 6. A ficção da “delegação tácita do Plenário” e o Direito Constitucional Comparado. — 7. Dois níveis de competência da Comissão de Relações Exteriores. — 8. O Senado e a atualidade da Política Exterior. — 9. Inquirição de indicados à Chefia de Missão. — 10. Relações exteriores, Senado e a “doutrina Fulbright”. —

## **II. PARTE SEGUNDA: POLÍTICA EXTERIOR NO PARLAMENTO, DA INDEPENDÊNCIA A REPÚBLICA.**

— 1. A Política Exterior e os Estadistas do Império. — 2. Política Exterior na Constituinte do Império. — 3. Integridade nacional, projeto político dos Fundadores do Brasil. — 4. Identidade do Brasil no surto da Independência. — 5. Decadência posterior do interesse pela Política Externa, na República. — 6. Atual restauração compulsiva do interesse por Política Exterior.

## I. PARTE PRIMEIRA: VISÃO ATUAL DO PROBLEMA

### 1. Executivo vs. Legislativo e relações exteriores

O autor propõe-se neste ensaio ao exame de algumas questões sugeridas pela capacidade legal da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal.

Tal análise vale — além do mais —, como tentativa de apresentar, no estado atual das Instituições Políticas brasileiras, um exemplo setorizado do processo da formação de decisões do Poder, ou seja, a de atos políticos. Procura, ainda, a avaliação das potencialidades deste órgão do Legislativo (questões determinadas; extensão e natureza das iniciativas autônomas; relacionamento do Legislativo com o Executivo; definição de competências; e alguns outros temas relevantes).

O ato político constitui produto final do Poder, exteriorizado com legitimidade. Ele, o ato político, fornece o substrato à conseqüente norma jurídica ou ao ato jurídico.

É no exame objetivo da formação da decisão do ato político que se abre sepulcro para o enterro da ortodoxia da doutrina da "Separação dos Poderes". Modernamente, deve ela ser substituída pela concepção da principalidade das funções. No Brasil, no que toca ao Congresso Nacional, ao Senado e à sua relevante Comissão de Relações Exteriores, surpreende-se, flagrante, a interação dos Poderes, quanto à formação de normas e de atos internacionais.

Nos tempos atuais, no Direito Constitucional Comparado (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha Federal, Itália), o enlace dos Poderes apresenta delicado problema ao aplicador do Direito Constitucional. Mas, de todo modo, os fatos subjacentes ao Estado, os que se desenvolvem nas forças e fatores mais vivos no interior da Nação, impõem movimentos pendulares aos esquemas pré-traçados aos Poderes.

São sentidos pelos intérpretes ou exercentes dos dois Poderes, o Executivo e o Legislativo.

Mostram-se, ambos os Poderes, pulsantes de ímpeto expansionista antagônico. O "sistema de equilíbrio" oscila, por isso, no atual quadro histórico. Vai desde a idéia de hegemonia aceita, do Executivo, até à inclinação por mera preponderância dele, controlada e fiscalizada.

O fenômeno revela um movimento oscilante, de que os dias que correm dão testemunho no caso exemplar dos EE.UU., entre os "plenos poderes" da "Resolução Conjunta" de 7 de agosto de 1964, dados pelo Congresso ao Presidente após o "incidente Maddox" (destróier ameri-

cano que teria sido atacado por torpedeiros norte-vietnamitas no Golfo Tonkin); — seguindo-se o uso destes poderes, pelo Presidente, no desenvolvimento da intervenção armada no Vietnam, em crescendo que atingiu proporções de guerra não formalmente declarada; e, ao fim, a dificultada retirada do Exército americano do cenário bélico. De tudo, resultou um recesso da tremenda desenvoltura que a Presidência havia adquirido. Contudo, ao regime americano, um dia, Wilson definira como um “*Governo congressual*”.

Também na França, a exacerbação do poder presidencial, sob a Constituição de 1958 (de De Gaulle a Pompidou), sofreu refração parlamentarista, por golpe político em favor de um “*Chefe de Gabinete*”, em 1976 (*Ministro Jacques Chirac*).

Trata-se, em ambos os episódios, de pulsações espasmódicas da confrontação antagonônica dos dois Poderes, o Executivo e o Legislativo, inclusive na vida exterior do Estado, fenômeno ou etapas da obscura transformação histórica do Estado. Este é complexo e lento fenômeno em curso de formação.

Resulta a lição: o Estado é um “ente de Poder” plasmável e em revisão constante. Encontra-se agora acelerada e mais visível, por efeito da escala maior, das “questões sociais”, as quais o geram mas que por ele são disciplinadas. A antiga rigidez das Constituições e sua aspiração à sacralidade e à permanência, com que surgiram no século XVIII, cederam hoje, ante a mutação dos fatos e a aceleração da História. Desde o entreguerras, qualquer Constituição mostra ser apenas uma *Lei maior*, mas revisável, reflexo do social e do político, e provisória como as demais. O mutável da norma constitucional moderna, logo evidente no ramo anglo-saxão do Direito — nos Estados Unidos, por possuírem Constituição fragmentária e reticente; no Reino Unido, por viver no *commonlaw*, sob estado constituinte —, manifesta-se, por exemplo, no preâmbulo da Constituição da República Federal da Alemanha, em que se diz que a Constituição é ligada “à vida política, durante um período de transição”.

## 2. Exame da interação regulada dos poderes, no Brasil

No texto da Constituição do Brasil, de 1967/69, quanto a Relações Exteriores, a interação dos Poderes Executivo e Legislativo apresenta-se flagrante, autorizada, para a tomada de decisão, seja a do ato político, seja a da norma jurídica.

No ato político — Compete privativamente ao Senado a aprovação prévia de *Chefe de Missão Diplomática Permanente*, bem como a autorização de empréstimos, operações ou acordos externos de qualquer natureza, de interesse de Estados-membros, do Distrito Federal ou Mu-

nicípios (art. 42, III e IV). Neste passo, a participação do Senado Federal vai integrar a formação de **ato jurídico internacional complexo**. Trata-se de "ato internacional", por constituir o surgimento de situação jurídica que visa a afetar, com obrigações no exterior, o Estado do Brasil. E é dito **ato complexo** por exigir formação por etapas, e mediante manifestações integrativas, no caso, dos dois Poderes da República, como exigido pela Constituição para o aperfeiçoamento dele.

Conclui-se, nos dois casos, que o ato não se manifesta independente da harmonização dos dois Poderes. Os precedentes da Comissão de Relações Exteriores do Senado assinalam sua recusa, pelo menos uma vez, à aprovação da escolha de Chefe de Missão Diplomática, indicada pelo Presidente da República.

### 3. Limites territoriais, distinção dos atos e das competências

Ainda quanto a **ato político** — cabe ao Congresso Nacional, mas com sanção do Presidente da República, "dispor sobre limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo" (art. 43, VI); e mais — e neste caso, com competência exclusiva —, "autorizar o Presidente da República a declarar a guerra, a fazer a paz e a permitir trânsito ou estacionamento de força estrangeira no território nacional" (art. 44, II).

Quanto a "dispor sobre limites do território nacional", deve ficar assentada a distinção jurídica, que há, entre o ato político da **delimitação**, que é o que pertine com o Congresso Nacional, e o da **demarcação**, em que se cumpre a **delimitação**, e a qual incumbe aos agentes do Executivo, de hábito, em comum com representantes do Estado limdeiro.

Sobre o ato de dispor sobre limites dos espaços, quando **marítimos e aéreos**, não cabe nestas notas observar a não ser a traço ligeiro: 1º — que a dilatação do Mar Territorial de 12 para 200 milhas poderia ter sido ato exclusivo do Presidente da República, à vista de não se tratar de Convenção (relacionamento exterior) nem de Lei (norma de que a população nacional é destinatária), mas de ato de "ocupação" e "apoderamento", ato de Poder soberano, praticado à face da Sociedade Internacional de Estados e sob os precedentes de legitimidade dos "atos unilaterais" sobre Plataforma Continental e Mar, desde as "Declarações Truman", de 1945; e 2º — que o alcance vertical da soberania estatal sobre o espaço aéreo se encontra posta em questão, quanto à sua plenitude, a propósito de satélites, aeronaves espaciais e emissões e uso de frequências para radiodifusão e comunicações. (Propõe-se, mas nada há de positivo, que o Estado exerça soberania no espaço aéreo até às alturas que ainda sofram efeitos gravitacionais; cessando aí.)

#### 4. Ratificação de tratados, limites de competência e o precedente da “Ressalva Hermenêutica”

Na formação da norma jurídica internacional, compete exclusivamente ao Congresso Nacional resolver, em definitivo, sobre Tratados, convenções e atos internacionais, celebrados pelo Presidente da República (art. 44, I).

Ainda na admissão à ordem jurídica interna, da regra internacional constante de Tratado, ou na “ratificação” daquele que houver sido negociado, há uma limitação à competência constitucional do Congresso Nacional, que é intransponível. A capacidade legal do Congresso consiste na aprovação ou na rejeição global do Tratado. É vedada qualquer emenda, mesmo parcial, a Tratado, pelo Congresso, no ato da ratificação.

É que a manifestação do poder convencionante se inicia e esgota-se no exterior do Estado e pelo agente da soberania nacional, que é o Chefe de Estado, por seu representante na negociação. O momento do ajuste encontra-se já esgotado entre os Estados soberanos, no exterior, quando o texto chega ao exame do Congresso para ratificação. Já não há lugar, então, para o estabelecimento ou a alteração de suas regras.

O Congresso Nacional legisla para a sua Nação. Por isso, seu poder não alcança o outro Estado contratante.

Entretanto, ao menos caberá, seja a Deputado, seja a Senador, desde logo, propor que se defina a futura interpretação do Tratado por ratificar. Assim, o Legislador dará limites políticos ao futuro entendimento dele. É que cabe à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal o exercício constitucional de “fiscalização” dos atos do Poder Executivo (Const., art. 45).

Neste sentido, deve ser registrado certo precedente parlamentar no trato da “ratificação”, em que a capacidade legal do Legislativo se viu levada a seu extremo limite. Foi quando da ratificação do “Acordo sobre Garantia de Investimentos da América do Norte” (Mensagem nº 230/65). No Senado Federal, o Sr. Afonso Arinos de Mello Franco pronunciou discurso de análise do texto. E propôs “uma ressalva expressa na votação do Tratado” (v. Anais). Referia-se ao trato do “recurso a arbitramento internacional no caso de denegação de justiça”. Prosseguindo em sua dissertação, deparou com o impasse teórico de duas versões, antagônicas, sobre o que seja “denegação de justiça”. O Senador invocou certo precedente, que por ele fora introduzido no uso parlamentar brasileiro, e aceito como jurídico, pelo Governo ou Executivo. Tinha sido na oportunidade da discussão do “Acordo Militar Brasil-Estados Unidos”. Fora redigida pelo orador, então Deputado, certa

“ressalva hermenêutica”, que devia constituir, de parte do Brasil, a sua interpretação do Tratado, aceitação da qual, a Câmara solicitava previamente ao Executivo, como condição para ratificá-lo: que o Executivo a ela se obrigasse. O Ministro das Relações Exteriores de então, o Sr. João Neves da Fontoura, forneceu, por isso, à Câmara dos Deputados uma carta, na qual o Governo aceitava a “intepretação” que de futuro o Brasil daria ao Tratado, e que lhe era sugerida pela Câmara dos Deputados.

Tal precedente parlamentar prestigiou-se de saber jurídico, pois a moção da “ressalva interpretativa” recebeu as assinaturas dos congressistas, ambos juriconsultos, os Srs. Afonso Arinos de Mello Franco e BÍlac Pinto.

Também no caso do “Acordo de Garantia de Investimentos Brasil-Estados Unidos”, o Senador Afonso Arinos, na impossibilidade de nele introduzir qualquer alteração quanto à cláusula com potencial de “denegação de justiça”, constante do texto já celebrado pelos Chefes de Estado, procurou repetir aquele recurso parlamentar.

O exame destes dois episódios enriquece a noção de **interação dos dois Poderes**, o Executivo e o Legislativo, em tema de relações exteriores, ainda no caso da competência restrita do Legislativo.

Surpreende, também e ao vivo, o impulso constante para a invasão de competências, na relação entre os dois Poderes. O fenômeno político provém da força expansionista do “Poder”, tal como se o surpreende em Ciência Política (mas não em Ciência Jurídica).

O “Poder” é de índole expansionista e tende a recobrir espaços vazios. O Direito é a sua delimitação previamente assentada.

##### **5. Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal: Extensão atual de sua competência**

A análise da capacidade legal da Comissão de Relações Exteriores do Senado revela-a mais extensa do que as normas já citadas da Constituição. A constitucionalidade dos “pedidos de informação sobre fatos relacionados com matéria legislativa em trâmite” ou “sobre fato sujeito a fiscalização” (Const., art. 30, “d”) elastece a atividade da Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal

Alcança eminência constitucional, mormente se combinada com a competência, definida no § 1º do art. 74 do atual Regimento Interno: “Mediante delegação tácita do Plenário compete ainda às Comissões Permanentes realizar estudos e levantamentos sobre os problemas de

interesse nacional, compreendidos no âmbito de suas atribuições, acompanhando a execução dos planos e programas administrativos adotados pelo Poder Executivo, em todo o território nacional”.

Esta regra não é lida nos Regimentos anteriores do Senado da República, os examinados para este estudo, o de 1904, 1935, 1950, nem na “Consolidação das Resoluções”, de nº 9, de 1952, nºs 2, 15 e 18, de 1953; 12, 20, 28, 29 e 30, de 1954; igualmente ignora-a a Resolução nº 2, de 1959, alterada pelas de nºs 45, de 1960, 12 e 76, de 1961; 5, de 1962; 3, 26 e 34, de 1963; 6, 10 e 76, de 1964; 44 e 115, de 1965; 29, de 1966; 88, de 1967, sendo introduzida no Regimento pela Resolução nº 13, de 15-2-1968 (art. 3º).

## 6. A ficção da “Delegação Tácita” e o Direito Constitucional Comparado

Ainda que posta expressamente apenas em nível regimental, a norma da “delegação tácita”, do Plenário às Comissões Permanentes, reflete um dado da transformação do Direito Constitucional contemporâneo. Encerra evolução recente da nova concepção do Poder Legislativo. Trata-se da sua atual tendência para transferir, às Comissões Técnicas, o trabalho elaborativo de decisões. Ao plenário quedará, principalmente, o grande papel de *forum* de debates e de recepção das aspirações populares.

O conteúdo constitucional desta “delegação tácita” do Regimento Interno do Senado, assenta, quanto à Comissão de Relações Exteriores, nos incisos constitucionais da competência plena ou sob sanção do Congresso em questões internacionais, e na capacidade — de cada Corpo Legislativo —, de fiscalização do Poder Executivo e de obtenção de informações, de parte dele, sobre matéria legislativa em trâmite (Const., art. 30, “d”).

A norma da competência constitucional fiscalizadora independe de regulamentação. É regra auto-executável, insere-se no substrato do constitucionalismo. A regra do Regimento Interno do Senado referente à “delegação tácita” do Plenário à Comissão Permanente, portanto, decorre da Constituição. Abriga a moderna transformação do Direito Constitucional Comparado — a das “delegações internas” —, que são restritas apenas às inquirições e debates, mas, como na Constituição Italiana, incluem até mesmo o completo “exame e aprovação” de projetos de Lei (Const. Italiana, art. 72).

A atual Comissão de Relações Exteriores, dotada de tais atribuições constitucionais e regimentais, está habilitada a reviver os grandes dias do Parlamento do Império, desde que plenamente consciente da dimensão constitucional autorizada pelo princípio genérico do art. 74, § 1º, do

Regimento Interno do Senado (delegação tácita do Plenário, à CRE, para “realizar estudos e levantamentos sobre os problemas de interesse nacional, compreendidos no âmbito de suas atribuições, acompanhando a execução dos planos e programas administrativos adotados pelo Poder Executivo em todo o território nacional”).

## 7. Dois níveis de competência da Comissão de Relações Exteriores

Quando assim entendida, a capacidade constitucional e regimental da CRE deve ser considerada sob dois ângulos.

Um: o de suas atividades em decorrência condicionada (art. 111, I) pendentes de “proposições” (a); indicações de nomes à Chefia de Missão (b); requerimentos (e); sobre questões de fronteiras (f); integração de Comissões ao exterior (art. 111, II) — assuntos submetidos ao Senado sobre a ONU e entes internacionais econômicos ou financeiros (g). Mas sob outro ângulo, há ainda aquelas atividades da CRE, decorrentes de iniciativa autônoma, seja a proposta de desempenho, por Senador, de missão temporária de caráter diplomático ou cultural (Reg. Int., art. 44, § 1º, b, 2), ou seja o pleno uso da competência para “estudos e levantamentos sobre os problemas” — ... — “compreendidos no âmbito de suas atribuições” (Reg. Int., art. 74, § 1º).

De acrescentar-se que “os estudos e levantamentos realizados pelas Comissões e Subcomissões concluirão por um Relatório sumário sobre o assunto investigado, o qual será submetido à apreciação do Plenário da Comissão para o exame das providências e sugestões cabíveis” (Reg. Int., art. 74, § 5º). Trata-se de Relatório Indicativo de “conclusões”, longe de serem acadêmicas, ainda que resguardados os limites constitucionais da competência do Poder Legislativo em tema de Relações Exteriores.

Dois: atividades autônomas, independentes de provocação do Executivo, compreendidas na ampla ficção jurídica da “delegação tácita” do Plenário do Senado à Comissão de Relações Exteriores.

## 8. O Senado e a atualidade da Política Exterior

O relevo atual das Relações Exteriores na vida política nacional, se ainda não atingiu, plenamente, mesmo as camadas superiores da Nação, salvo nas agências privadas de poder econômico, no Comércio, Indústria e Finanças, já se encontra refletido no atual Regimento Interno do Senado Federal.

É de registrar-se que, nele, a Comissão de Relações Exteriores se mostra a segunda, no porte do seu Plenário, com 15 membros, só supe-

rada pela de Finanças (17 membros), e posta acima até da de Constituição e Justiça (13 membros), como se vê do art. 78 do Regimento Interno.

O momento histórico do Brasil, decorrente das profundas transformações econômicas internas e que o tornaram de relacionamento externo complexo, haja a vista a pauta de exportações atual, e o Brasil, confrontado com fatores externos, resumidos talvez no conceito da "interdependência", provinda da atual "divisão internacional do trabalho" dos povos, por tudo, exacerbou o peso das questões internacionais. As disposições internas, para o desempenho de relevante e adequado papel pela Comissão de Relações Exteriores do Senado, já estão tomadas no seu Regimento Interno, como visto. Entretanto, múltiplos fatores terão inibido o arranque para o completo desempenho de suas funções, ante a escaldante atualidade internacional do mundo, para a qual o Brasil está ingressando, com valor novo e peso específico ponderável.

#### **9. Inquirição de indicados à Chefia de Missão**

Há evidentes, adequadas e intransponíveis limitações, à função parlamentar, em matéria de relações exteriores. A definição dos exatos limites da sua competência, na questão, depara-se com dificuldades doutrinárias e constitucionais. Se é certo que a Comissão de Relações Exteriores introduziu a prévia audiência do indicado para Chefia de Missão Diplomática, entretanto devem-se reconhecer restrições ao interrogatório deste, ainda que amplo, vivificado pelas indagações genéricas sobre as relações nacionais com o Estado e o Governo de futura acreditação do candidato, ou sobre problemas concretos ligados à economia, à cultura, ou a problemas de segurança e defesa. O Pretendente à Chefia da Missão presume-se esteja inteirado do feixe de problemas que o espera e, por conseguinte, apto a presumir as "instruções" que receberá da Chancelaria, após a nomeação. Problema conflitado de solicitações opostas está em saber-se até que ponto a inquirição, neste particular, deve ser levada pela CRE, na audiência inquisitória, ainda que secreta, de quem se acha indicado para próxima Chefia de Missão Diplomática.

#### **10. Relações Exteriores, Senado e a "Doutrina Fulbright"**

O problema conduz a dúvidas e tergiversações, confessadas pelo experimentado Senador americano J. William Fulbright, veterano e famoso Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado estadunidense. Na opinião de Fulbright, o Senado americano tem "a responsabilidade de apreciar a condução da política exterior, pelo Presidente da República e os seus assessores, de dar conselho, seja solici-

tado ou não, e de conceder ou negar seu consento, aos atos principais da política exterior". (J. W Fulbright, "A Arrogância do Poder"; pág. 57)

Quando se compara este resumo do Senador Fulbright, com as regras constitucionais brasileiras de competência sobre relações internacionais, do Congresso Nacional, do Senado Federal e de sua Comissão de Relações Exteriores, depara-se com certo paralelismo com o caso americano.

A vista de tal, deve ser introduzida, também entre nós, a nítida diferença entre "apreciar a condução" (competência do Legislativo) e "conduzir a política exterior" (competência do Executivo). Nesta distinção parece que se assentam os limites constitucionais de competências específicas, as do Poder Legislativo (acompanhamento crítico; fiscalização da execução; levantamento de problemas e questões), e as do Poder Executivo (agente autônomo da execução da política internacional e das relações diplomáticas nela compreendidas).

## II. PARTE SEGUNDA: POLÍTICA EXTERIOR NO PARLAMENTO, DA INDEPENDÊNCIA A REPÚBLICA

### 1. A Política Exterior e os Estadistas do Império

De qualquer modo, a competência restrita do Poder Legislativo quanto à Política Exterior, consistente em "apreciar a condução" dela, e ainda, em tomar a iniciativa do levantamento de problemas em estudos e pareceres, no seio da CRE, constitui relevante tarefa política. Situa-se na interação de ambos os Poderes.

Quando plenamente encaminhada, fará evocar os grandes dias do Parlamento do Império. Naqueles tempos, não se compreendia aqui um estadista, senão completamente inteirado de nossas questões exteriores. A época, na primeira fase, assentavam-se as derradeiras extensões do Poder Nacional, confrontante com as nações em formação, ao sul do Continente americano; e, na segunda fase, após o desempenho da "doutrina Uruguaí", de o Brasil ali assegurar a independência das Pequenas Potências, vizinhas e sulinas, desencadeou-se, então, o desenvolvimento daquelas "fatalidades", que conduziram à confrontação armada generalizada no "cone sul" do Continente.

A nutrida dose de informação sobre relações exteriores caracterizou os Estadistas e Parlamentares do Império. Os Anais de ambos os corpos legislativos registram páginas soberbas, em que a eloquência se aliou à extrema lucidez sobre o encaminhamento dos propósitos da política exterior nacional, de parte dos homens do Império.

## 2. Política Exterior na Constituinte do Império

Uma Comissão para assuntos de relações exteriores do Senado, que no Império se denominou Comissão de Constituição e Diplomacia, surgiu no Brasil desde logo que instalado o Poder Legislativo nacional da Constituição Monárquica outorgada em 25 de março de 1824.

A Constituinte, porém, que antecederia a esta Assembléia-Geral e fora dissolvida por D. Pedro I, havia enfrentado questões de política exterior no início mesmo dos seus trabalhos. Eram suscitadas pelos debates sobre o art. 1º do Projeto de Constituição. Com imprudência, o Projeto pretendia definir os limites norte e sul do Brasil. Dispunha que o “Império do Brasil será uno e indivisível, estendendo-se desde a foz do Oiapoque até os 34 graus e meio ao sul”. Fernandes Pinheiro propôs que tal extensão fosse “até o rio da Prata, ao sul”, pois as águas dele procedem de mais ao norte que a latitude indicada. Também a delimitação da fronteira do Brasil ao norte, pareceu provocativa, se fosse fixada pela Constituição, como estando no Oiapoque. É que a França recebera a Guiana de volta, em 1814, por força do Tratado de Paris em 30-5-1814, com os limites de 1792 e sob a ajustada mediação de S. M. Britânica. Maciel da Costa, Constituinte e Comissário nesta questão de lindes, narrou aos Constituintes as dificuldades para a demarcação naquelas paragens inóspitas, povoadas de índios combativos; e narrou em discurso que ali “não se sabe qual a marcha a seguir, se por uma linha reta da foz do Oiapoque para o interior, ou se pelo curso do rio até vertentes”. Parecia ao Deputado Maciel da Costa que a França havia procurado dificultar os trabalhos da demarcação naquele território “alagado e insalubre, tendo sido ali sepultados milhares de infelizes da famosa expedição do Duque de Choiseul e muitas vítimas da Revolução Francesa para ali deportadas”. (“Anais”, vol. I; pág. 147).

Era embaraçoso o art. 1º, por isso abandonado pelos legisladores, para ser remetida à Diplomacia a questão dos limites do Brasil ao norte e ao sul. Mas também o art. 2º do Projeto de Constituição devassou, aos Constituintes do nascente Brasil, todo um cenário de insegurança internacional, quando o Projeto arrolou no território nacional, além das dezenove Províncias, também, “por Federação, o Estado Cisplatino”. Aquela época, ao sul do Continente achava-se em esboço a ultimação da formação territorial dos novos Estados americanos, nesta extensíssima área onde grandes regiões pouco habitadas bracejavam à busca ainda de destino histórico obscuro, cenário futuro de tantos trabalhos e lutas, para o talho final das nacionalidades então surgentes.

A história da formação do Poder nacional destes Estados, ao sul do Continente, vê-se que difere dos fatos iniciais dos Estados Unidos, os quais eram, ao tempo, com a França revolucionária e as instituições políticas inglesas, os grandes focos inspiradores dos povos, então surgidos em Estados latino-americanos.

Os homens da Independência, no norte, que moldaram os Estados Unidos, ali não depararam com tais questões embaraçosas nos primeiros momentos em que sua Nação independente emergiu do sistema colonial, escorrendo seiva de raças caldeadas. Desconhecendo embaraços exteriores, fora o de impor a independência, desembaraçado de rivalidades e de linhas de fronteiras disputadas, o Senado americano só em 1816 veio a criar sua Comissão Permanente de Relações Exteriores, de tão rumorosa trajetória, sentida só então a sua conveniência, trinta anos após os trabalhos constituintes de 1787. No Brasil, porém, os problemas internacionais, além daqueles criados pelas guerras da Independência e dos ligados ao reconhecimento, foram deparados pelo Estado que surgia, herdados ainda quentes da ação política imediatamente anterior, a de D. João VI, ao sul e ao norte, na Guiana Francesa e na Província Cisplatina, hoje Uruguai, além do desafio das províncias do Pará, Maranhão e Rio Negro, às quais os Constituintes, instalados, contemplavam ainda fora de uma submissão pacífica ao Poder Central, ainda que já posto nas mãos carismáticas de D. Pedro I.

### **3. Integridade nacional, projeto político dos Fundadores do Brasil**

Desde os "Anais da Constituinte", páginas que registram a primeira pulsação política da nacionalidade brasileira, sente-se o quanto trabalhavam o espírito dos homens públicos, fundadores do Brasil, duas ordens de questões dominantes, que se completavam. Externamente, manejavam o conhecimento minudente dos dados históricos, geográficos e jurídicos, que seriam os instrumentos com que de logo fincavam balizas, às fronteiras nacionais por delimitar, à colossal herança territorial lusitana. E internamente, animava-os o projeto político de alta sabedoria, de conduzir os fatos da Independência mas sob a inspiração de o Brasil herdar, íntegro, o espólio territorial da América Portuguesa. Os fundadores do Brasil conduziram ao seu fim, pelo debate, pelo aliciamento ou, quando foi necessário, pelas armas, as distantes regiões ainda pouco aglutinadas ao Centro, mormente ao norte, onde os ventos e as correntes marinhas e proximidades, mais ligavam as gentes a Lisboa, corte metropolitana e centro político, do que ao Rio, sede de um Vice-Reino colonial até a vinda de D. João VI, que era mais teórico do que foco político de efetiva sujeição daquelas regiões, de parca ou nenhuma ligação social, econômica ou política, para com a sede administrativa do Rio de Janeiro.

Os fundadores do Império surgiram, naquela sociedade ainda úmida dos porões da sujeição colonial, parece que já preparados para sua imensa, complexa e árdua tarefa de Estadistas sul-americanos. Admira principalmente vê-los logo adestrados, hábeis e inteiramente informados das questões de Estado, mormente as de Relações Exteriores — as regionais sul-americanas como as gerais, trazidas ao novo Mundo pelo concerto europeu do após-Napoleão.

#### 4. Identidade do Brasil no surto da Independência

Na Independência, o Brasil irrompe — e não menos —, irrompe para a História, já guiado pela consciência da sua identidade e destino. Tinha sido afrontado pelos choques ao sul, com os de Castela — e enrijeceu-se. Distendeu espaços, insurreto contra Tordesilhas, atraído cedo pelo precipício do vazio de poder que o chamava, nas selvas e nos rios, para o oeste. E, no obscuro germinar da sua Independência, fatores enérgicos associaram-se. Culminou o seu processo de emancipar-se, quando se veio implantar no chão tropical, ao pé do mato e dos bichos, um Estado europeu para aqui transferido intacto e funcionando, sob D. João VI, com Administração, Exército, Clero, Corte de Justiça, livros, peralvilhos, prelo, Códigos, mulheres, artistas, intrigas; e tudo arrematado, ao cume, por um Rei, D. João VI, primeiro catalisador das forças profundas libertárias da nova Nação.

O Brasil não surgiu, como o fez a irrupção antiespanhola das comunidades ibéricas à volta, órfãs de seu Rei prisioneiro, as quais se abalaram em convulsão descomunal, que percorreu os Andes de cima abaixo, com Bolívar, e palmilhou a calha platina de baixo acima, com San Martín, e que, como na fraga, cachou a espumarada de Nações, livres, mas insanamente despregadas da identidade comum. Nem o Brasil passou, como as comunidades medievais da Europa, pelo processo de aglutinação esmagador pela expropriação do poder local e da identidade do grupo, na dolorosa e violenta formação dos Estados nacionais da Europa. Aqui, o Brasil irrompe — e não menos —, irrompe para a História, guiado já pela consciência da sua identidade e destino, todo pronto.

#### 5. Decadência posterior do interesse pela Política Externa, na República

A História da Política Exterior do Brasil, ao que parece, desferiu uma trajetória decadente. Ela se paraleliza com os fatos na curva de declínio da intensidade, após ter eclodido numa guerra regional; mas não devido à perda de valor dos homens.

De começo, vêem-se as relações exteriores do Brasil dominarem a ação política. As etapas internas, do Fico, do Ipiranga, da Regência, do golpe da Maioridade, figuram-se como encadeamentos de fatalidade. Criados, porém, pelos fundadores, foram o trato do reconhecimento da Independência; o da absorção do contato com ingleses, de outra religião, em busca das relações com Lisboa; o cuidado com a herança política, vinda no bojo de velhos Tratados europeus, a preservar, para incidirem sobre a validade jurídica futura das fronteiras; e o tanger dos fatos no Prata, com objetivos claros e perseguidos de ação diplomática no sul, mais tarde erigidos em “doutrina” — a de o Brasil ser o protetor da independência e integridade das duas pequenas Potências vizinhas, o Uruguai e o Paraguai, até mesmo inscrita esta doutrina do Visconde

do Uruguai, nos Tratados que concluiu. Após o processo, encadeia-se a fatalidade, como opina Oliveira Lima. Acende-se o estopim do Paraguai ante a Tríplice Aliança. Parece que então termina, para todos os quatro povos envolvidos na tragédia, o encargo para o qual, em sofrida, empenhada ação, a História os conduziu. Saem da guerra cristalizadas as consciências de nacionalidade autônoma e definitiva, das quatro comunidades — argentina, brasileira, paraguaia, uruguaia —, como o quadro físico das fronteiras efetivas, com sentimento nacional distinto e acabado, cada qual possuidor de camadas de feitos e de heróis para a identificação do seu passado nacional diferenciador.

Para o Brasil, volvidos os episódios que se despenham para o esfalçar do Império, começa a história republicana. Após a obra de Rio Branco, a ação política nacional voltou-se então para a atividade interna, em que lenta e incessante tensão de forças, contrárias à estrutura do poder, iria descrever duas etapas: uma até 1930, com os travejamentos recebidos em 1891, descentralizada e assente em oligarquias rurais; e a outra, que foi iniciadora do processo de urbanização, pelas indústrias, base econômica da transferência do poder, dos núcleos locais para o centro, e da vida rural para as classes urbanas.

## 6. Atual restauração compulsiva do interesse por Política Exterior

Dentro deste quadro de interesses, prevalentemente interioranos, vinha se desenrolando, na República, a ação parlamentar, com atenção secundária às questões internacionais.

Entretanto, as recentes transformações internas do País e da vida internacional contemporânea, complexas, poderosas e abrangentes, começam a exigir mais vivo interesse, às questões das Relações Exteriores da vida brasileira.

Na atualidade é compulsivo o interesse nacional pela vida exterior do Estado brasileiro. O ato das 200 milhas marítimas, o Acordo com a Alemanha Federal sobre energia nuclear, os efeitos da política da OPEP, a diversificação do quadro das nossas exportações, o esforço pela transferência de tecnologia, a valorosa defesa da utilização soberana dos rios internacionais brasileiros no Prata, a confrontação com as multinacionais, o surgente problema da Antártica, o conceito de estratégia de poder no Atlântico Sul, a recessão dos Estados Unidos, o surto atuante de grupos regionais na Europa, África, América, os temas do uso do espaço aéreo para comunicações, transporte, segurança e defesa e muitos outros problemas e questões formam o quadro. As relações exteriores, por assim dizer, invadiram a vida do homem da rua.

Neste cenário, incumbe à Comissão de Relações Exteriores do Senado uma ingente tarefa, de análise de opções e, mais ainda, de formação da opinião pública, que sempre constituiu fator integrativo do "poder nacional".