



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Brasil

Belém Lopes, Dawisson

Da Razão de Estado ao Republicanismo Mitigado: Uma Narrativa Faoriana sobre a Produção da Política Externa Brasileira

Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 57, núm. 2, abril-junio, 2014, pp. 481-516

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21831470007>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc



Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# **Da Razão de Estado ao Republicanismo Mitigado: Uma Narrativa Faoriana sobre a Produção da Política Externa Brasileira\***

Dawisson Belém Lopes

Professor-adjunto do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: dawisson@fafich.ufmg.br.

A evolução do sistema de formulação, tomada de decisão e implementação da política externa brasileira (PEB) não tem sido preocupação rotineira ou objeto preferencial de análise dos nossos acadêmicos. Também por isso, um dos estudos pioneiros sobre o assunto – a dissertação de mestrado de Zairo Cheibub, defendida em 1984, intitulada *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização no Itamaraty* – assumiu rapidamente a condição de texto de referência. Cheibub (1984) estabeleceu as bases de uma influente divisão da história institucional da diplomacia brasileira em duas épocas: a “patrimonial” (de 1822 ao fim do século XIX) e, a partir do início do século XX, a “racional-legal” (de aproximadamente 1920 até o início dos anos 1980). As duas fases foram entrecortadas pelo que se chamou de “momento carismático”, alusivo à permanência de uma década (1902-1912) do barão do Rio Branco na chefia do Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil. Resumidamente, enquanto a primeira etapa correspondeu ao predomínio das relações personalistas, clientelísticas e fracamente institucionalizadas no tocante aos negócios estrangeiros do país, a segunda foi impactada pela modernização

---

\* Para a elaboração do artigo, beneficiei-me dos ricos comentários de Carlos Aurélio Pimenta de Faria, Rogério Farias, Túlio Ferreira e dos revisores anônimos de DADOS – *Revista de Ciências Sociais*. Permaneço, não obstante, como o único responsável pelos erros e omissões que poderão ter permanecido nesta versão final.

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 57, nº 2, 2014, pp. 481 a 516.

do Estado brasileiro, com a realização sistemática de concursos públicos para acesso a cargos na chancelaria (a partir de 1918), a unificação dos serviços diplomático e consular (consumada em 1938) e a criação do Instituto Rio Branco, academia diplomática brasileira, em 1945. A profissionalização da carreira diplomática ter-se-ia feito acompanhar pela instauração de um regime meritocrático e a crescente e contínua burocratização dos procedimentos, no âmbito do MRE (Abrucio, Pedroti e Pó, 2010).

A julgar pela observação das instituições formais encarregadas do exercício da diplomacia nacional e, particularmente, considerado todo o movimento de diferenciação, segmentação e aperfeiçoamento institucional do Itamaraty no curso de sua existência, o diagnóstico etapista de Cheibub (1984) parece heuristicamente útil. Não obstante, ao cultivar a pretensão de apreender uma tendência evolutiva (com base em tipos ideais weberianos), o autor não consegue explicar a dinâmica democratizante que passou a incidir sobre o MRE nas duas últimas décadas da política brasileira. Há uma razão óbvia para tal: o estudo é datado de 1984, sendo anterior à Nova República. Outro motivo, não tão evidente, também pode ser alegado: por conta da abordagem histórico-institucional, Cheibub (*idem*) deixou de capturar importantes focos extra institucionais de autoridade e poder no processo de produção da PEB. Ora, o conceito de “política externa” antecede e supera o de “diplomacia”. Já havia pensamento relevante sobre a inserção internacional do Brasil antes mesmo de o Estado tornar-se politicamente independente e inaugurar as suas instâncias oficiais. Previamente ao MRE, o debate sobre as questões internacionais do Brasil passou por canais tão distintos quanto o Conselho de Estado, o Conselho de Ministros, o Senado, a Câmara, os partidos políticos – e pelo próprio antecessor institucional do MRE, o Ministério dos Negócios Estrangeiros. No século XIX, o imperador Pedro II era, por assim dizer, uma das principais “instituições” da PEB (Calógeras, 1936; Mattos, 2004; Schwarcz, 2008).

Na tentativa de atribuir sentido à trajetória histórica do sistema de política externa do Brasil, Sérgio Danese (1999) defendeu a posição de que a diplomacia foi responsável pelo processo de construção da nacionalidade brasileira ao longo dos séculos, em conformidade com a “tradição portuguesa” de *nation-building*. A começar pela assinatura do Tratado de Tordesilhas, em 1494 – segundo o autor, “um ato de pura diplomacia” (*ibidem*:103) –, passando pelo Tratado de Madri (1750) e pelos diversos acordos diplomáticos do século XIX (inclusive os arran-

jos para o reconhecimento internacional do Estado brasileiro), e chegando, na atualidade, ao Tratado de Assunção (1991) – “etapa-síntese da diplomacia como instrumento de construção nacional” (*ibidem*:114) –, na narrativa de Danese o corpo diplomático brasileiro teria guiado reiteradamente os esforços para a constituição do povo brasileiro. Até a diretriz do desenvolvimentismo, que acompanhou a história da PEB do século XX, é apresentada, no texto em voga, como produto de uma ação orientada da diplomacia com vistas à geração de maior coesão nacional<sup>1</sup>.

A argumentação apresenta problemas. Em primeiro lugar, o exemplo da assinatura do Tratado de Assunção (documento constitutivo do Mercosul) como demonstrativo da capacidade do corpo diplomático brasileiro de fomentar uma “nacionalidade conessulina” não poderia ser, aos olhos de um observador na segunda década do século XXI, mais inapropriado, consideradas as dificuldades enfrentadas pelo projeto de integração regional na América do Sul. A relação proposta entre diplomacia, Estado e nação também é passível de revisão, pois traz consigo uma aporia lógica. Se o corpo diplomático sempre modelou, conforme alegado, os contornos da nacionalidade brasileira, como um Estado brasileiro – pré-existente à chancelaria, por suposto – pôde configurar-se? Caberia então cogitar se, em algum momento da nossa história de Estado independente, a diplomacia brasileira foi, verdadeiramente, *representativa* (no sentido da teoria democrática moderna) da gente local. Afinal, o Estado brasileiro, na exposição de Danese (*idem*), é demiúrgico, e o corpo diplomático, o seu principal instrumento. À luz do argumentável déficit democrático da política externa brasileira na contemporaneidade, resta a impressão de ter-se atingido um típico “paradoxo de Zenão”<sup>2</sup>.

Assim, se para Zairo Cheibub (1984) o caminho natural é o progressivo insulamento burocrático do Itamaraty – um importante repositório institucional da tomada de decisão em política externa brasileira –, em Sérgio Danese (1999) projeta-se a eterna tutela da sociedade pela chancelaria. Fundamentalmente, tanto um quanto o outro passam ao largo da problemática da pluralização dos atores, dos temas e dos processos da PEB sob a vigência das instituições democráticas contemporâneas. O que fica sugerido, nas entrelinhas, é que o estudo da produção da política exterior brasileira implicaria, necessariamente, extrapolar a arena institucional e avaliar o relacionamento crítico entre duas catego-

rias primárias – Estado e sociedade – ao longo do tempo. Sem esse deslocamento do olhar, a análise não resistirá a escrutínio mais severo.

Logo, constatada a capacidade explicativa apenas parcial – e, por isso, insatisfatória – das hipóteses tradicionais a respeito da pouca abertura da política externa brasileira aos estímulos da sociedade<sup>3</sup>, encaminhamos a seguinte pergunta de partida: não seria a retórica<sup>4</sup> de democratização da PEB incompatível com o histórico conservador, tradicionalista (com notável peso do passado sobre o presente) e pretensamente “virtuoso” da diplomacia brasileira<sup>5</sup>? Tomar o Itamaraty<sup>6</sup> como agência cuja autoimagem se associa à de intérprete e guardião do “interesse nacional” pode nos aproximar da compreensão desse fenômeno.

Nas duas próximas seções deste artigo, postularemos, baseados em uma apropriação peculiar do conceito de “republicanismo aristocrático”, que o debate e a decisão sobre as questões internacionais do Brasil couberam, desde a independência política de 1822, a um grupo restrito de “virtuosos” da nação. É como se os membros da elite bem-pensante brasileira do século XIX tivessem sido autorizados (ou se sentissem credenciados) a interpretar o interesse nacional (isto é, o que se entendia por “bem comum” ou “interesse geral”) em nome da coletividade, tendo por parâmetros os próprios padrões intelectuais e morais, individuais e coletivos, da época. Com o passar do tempo, foi-se sedimentando um grupo de *connaisseurs* das relações internacionais brasileiras (em etapa embrionária do atualmente complexo e sofisticado sistema de política exterior do Brasil<sup>7</sup>), capaz de cultivar tradições e mobilizar-se estrategicamente.

O suposto virtuosismo desses tomadores de decisão da PEB media-se segundo critérios aristocráticos pré-modernos – tais como a origem familiar, o círculo de convivas, as viagens acumuladas ao “velho continente”, o acesso a determinadas fontes de conhecimento (as universidades na Europa, os cursos jurídicos, as publicações literárias influentes no hemisfério Norte) e o domínio de técnicas específicas (a competência em idiomas estrangeiros, a capacidade de emular a etiqueta europeia)<sup>8</sup>. Tais critérios arregimentadores da elite decisória da PEB dificilmente seriam aferidos de modo objetivo e impessoal<sup>9</sup>. Assim a situação permaneceria – é o que se alega na sequência deste artigo – por muitos e muitos anos.

Trata-se, portanto, de pensar a concepção da política externa brasileira, ao longo da sua história, como resultante de um processo que se

passava, e que ainda se passa, malgrado, hoje, de forma menos hermética, *no interior de uma fração do Estado e da sociedade brasileiros*, numa espécie de “estamento da política externa” – bastante resiliente, conforme supunha Raymundo Faoro em *Os Donos do Poder* (1958). Abordaremos a genealogia “faoriana” do estamento burocrático e suas implicações para a política (externa) brasileira ao longo da terceira seção do artigo. A conjectura que fazemos nas linhas acima se liga, por exemplo, à crença difundida de que o Ministério das Relações Exteriores – o principal *locus* institucional contemporâneo, mas não o único, de formulação sobre assuntos internacionais brasileiros – teria se constituído em “refúgio da nobreza [imperial]” (Calógeras, 1936; Moura, 2007).

A problemática do artigo é que o chamado “estamento da PEB” se encontra fortemente pressionado, tanto por forças democratizantes quanto pela complexificação das relações internacionais modernas, o que poderá erodir, por dentro e por fora, a antes indisputada primazia da elite aristocrática na definição do que seja a proverbial “razão de Estado”. A gestão dos assuntos internacionais do Estado brasileiro passou a ser compartilhada com outros e diferentes atores, deixando-se entrever, aí, como as dinâmicas da atualidade geram subprodutos (em termos de política e de *policies*) na orientação da PEB. Discutiremos tais aspectos na quarta e última seção do escrito.

#### **REPUBLICANISMO ARISTOCRÁTICO NA PENÍNSULA ITÁLICA DA RENASCença**

Antes de prosseguir com a investigação do caso brasileiro, faz-se breve digressão teórica nesta seção a fim de resgatar os fundamentos de nosso argumento central. O republicanismo dos modernos teve em Nicolau Maquiavel, Francesco Guicciardini e Leonardo Bruni alguns dos seus proeminentes formuladores. Eles conformam a tradição do pensamento republicano renascentista, que ditará, em uma determinada direção, fundamentos da teoria política moderna (Pocock, 1975; Skinner, 2006; Bignotto, 2006).

O republicanismo maquiaveliano é guiado pela noção de *verità effettuale* (verdade efetiva ou factual). Trata-se de uma aproximação realista dos processos sociais e políticos – radicalmente refratária à idealização do ser humano – para a qual a sabedoria consiste em agir segundo a *necessità* do tempo vivido, combinando virtudes clássicas com outros modos de ação que mais se conformarem às contingências particulares

do presente. Assim, para Nicolau Maquiavel, o que dá unidade de propósito à sociedade política é o temor, cujas bases propulsoras são o conjunto das leis e o emprego da força, em consonância e proporção com o que se mostrar estritamente necessário à manutenção da cidade (Wolin, 1960). Sob a ótica republicana, o governante atuará na defesa interna e na conquista externa, o que lhe conferirá poder imperial, por meio da expansão territorial e fazendária. Frequentemente, a busca do bem comum e da grandeza da pátria leva à subversão dos predicados morais – ou seja: expedientes de força, astúcia, fraude, tumulto e denúncia passam a ser utilizados em prol do *vivere libero*. Afinal, como ensina o pensador florentino, não se deve manter a fé ou a palavra, como fazem os homens considerados bons, porque o governante, para manter o governo, poderá ser levado a agir contra a caridade, a humanidade e a religião (Maquiavel, 1987). Como grande exemplo do conselho maquiaveliano, cita-se a Roma republicana, onde comandantes militares venceram as intempéries do tempo agindo com rigor e severidade, bem como os cidadãos comuns, que denunciaram e tumultuaram, e ainda pegaram em armas, para a defesa da liberdade e do bem comum, exatamente como se lhes demandava.

Ao produzir sua teoria dos regimes políticos, Aristóteles (2001) previra seis possibilidades – três retas e três degeneradas – de governo dos homens pelos homens. Entre as formas íntegras, o autor concebeu a monarquia, a aristocracia e a democracia. Na monarquia, quem governa é um único homem, que põe sua gestão para o benefício dos súditos (cidadãos passivos), garantindo-lhes segurança e proteção da vida; sob a aristocracia, os cidadãos plenos são os homens honrados (os ricos ou *ottimati*, no registro do renascimento italiano), incumbidos, por quanto notados como virtuosos, de gerir os negócios públicos para o bem da maioria; em um regime de cunho popular, os homens – em sua maioria, desprovidos de posses – de tudo farão para assegurar a liberdade, governando, quase sempre, contra os desmandos de uns poucos concentradores da riqueza material da cidade (chamados de *gentiluomini* por Maquiavel). Como também se deve recordar, Aristóteles excluía da participação nos negócios públicos, isto é, do exercício da cidadania, as crianças, os idosos, os escravos e os estrangeiros<sup>10</sup>.

Maquiavel se apropriará, de forma heterodoxa, da clássica teoria aristotélica dos regimes políticos para produzir seu receituário para a vida pública moderna. Notará, primeiramente, que em um regime republicano eminentemente popular (sua forma predileta de organização da

cidade)<sup>11</sup>, a sociedade está centrada no Estado. Em decorrência disso, o conflito e o apetite por conquistas serão tornados fundamentos das estruturas administrativas do Estado, e, num caminho de mão dupla, o Estado assumirá a função de formatar os homens, os quais, por sua vez, terão a sua natureza plenamente justificada no interior das organizações estatais, por intermédio da participação nos negócios públicos. Nos governos que estão sustentados nos ombros de um ou de poucos homens – ou, para usar terminologia de Maquiavel, em um *governo stretto* –, o corpo social está numa condição de passividade, merecendo antes a alcunha de súditos do que de cidadãos (Barcellos, 2005).

Francesco Guicciardini, também um defensor da república, apoia-se firmemente na matriz teórica aristotélica, segundo a qual o poder ficará concentrado, preferivelmente, nas mãos das elites aristocráticas (*ottimati*). A engenharia política guicciardiniana é hierarquizada de tal forma que o povo, por meio de uma assembleia, tem o poder de legislar, ao passo que o Conselho Grande, formado pelos *ottimati*, tem a capacidade de sancionar ou vetar a proposta popular. A proposição teórica de Guicciardini é semelhante ao regime misto adotado em Veneza – o qual fora paradigma de regime político para muitos intelectuais do *Quattrocento* e do *Cinquecento*. Este era um amálgama dos três regimes retos, assim constituído: o Doge representava o poder monárquico; o Senado era o elemento institucional aristocrático; e o Conselho Grande, o democrático. Como o poder de decisão se encontrava, efetivamente, com os *ottimati*, pode-se concluir, sem embargo, que esta teoria era uma apologia de um *governo stretto* que restringisse, tanto quanto possível, o poder deliberativo das massas populares expresso nas assembleias (Trevor-Roper, 2005; Bignotto, 2006).

Maquiavel adotou a célebre metáfora da “roda da Fortuna” para significar que, por mais virtuoso que pudesse se mostrar um governante, ele sempre estaria sujeito aos caprichos da sorte. Dessa maneira, para conter fluxos contingenciais indesejáveis, sua teoria republicana admitia a figura institucional do *ditador*. Quando instituído, este ganharia plenos poderes para combater, por tempo limitado e sempre com um mandato predeterminado, os eventos extraordinários. Uma vez conferidos poderes ao ditador – sempre específicos para a circunstância –, ele não precisaria se reportar a qualquer outro órgão do Estado, fazendo-se as suas decisões inapeláveis. Ao defender a criação do referido instituto, Maquiavel assim o justificou:

(...) E vê-se que o ditador, enquanto foi designado segundo as ordenações públicas, e não por autoridade própria, sempre fez bem à cidade. Pois o que prejudica as repúblicas é fazer magistrados e dar autoridade por vias extraordinárias, e não a autoridade que se dá pelas vias ordinárias: e vê-se que em Roma, durante tanto tempo, nunca ditador algum fez nada que não fosse o bem da república. (...) Por isso, para concluir, digo que as repúblicas que, nos perigos urgentes, não encontram refúgio num ditador ou em autoridade semelhante, sempre se arruinam nos graves acontecimentos (Maquiavel, 2007:106; 108).

Outra importante instituição republicana, sobretudo no contexto na antiga Roma, foi a *milícia cidadã*. Leonardo Bruni (1996) entendia que, para que a cidade conseguisse realizar a sua natureza, era preciso que ela tivesse três classes de homens: os camponeses, os artesãos e os defensores em guerra. Os camponeses fornecendo os grãos; os artesãos produzindo as casas, vestes e outros gêneros necessários à vida; e os defensores em guerra, depois nomeados soldados, salvaguardando todos os homens e suas obras. Na sua proposta, a cidade que possui as três classes sociais é perfeita. Por isso, a milícia em Bruni tem uma origem natural. Ao fazer seu aberto elogio do ordenamento da milícia romana, o que está subjacente à teoria de Bruni é o favorecimento das elites<sup>12</sup>, que faz par com a noção de regime misto, celebrado pelo autor como o melhor sistema de governo republicano, na medida em que o poder decisório repousa nas mãos de aristocratas.

Maquiavel (1987) não faz uma investigação genealógica do surgimento do soldado, nem mesmo recorre à filologia para desenvolver uma teoria sobre a importância da milícia para a conservação de um regime. Ele limita-se a dizer que as forças com que um príncipe mantém o seu Estado são próprias ou mercenárias, auxiliares ou mistas. Em seguida, faz uma crítica algo lacônica: “as mercenárias e auxiliares são inúteis e perigosas. Se alguém tiver seu Estado apoiado em tal classe de forças, não estará nunca seguro” (*ibidem*:49). Para justificar a conclusão, afirma que essas tropas são “ambiciosas, indisciplinadas, insolentes para com os amigos, mas covardes perante os inimigos, não temem a Deus, nem dão fé aos homens” (*ibidem*:49). Daí o preceito de que os príncipes prudentes devem repelir tais forças para se valerem de suas próprias, compostas por plebeus, preferindo antes perder com estas a vencer com o auxílio das outras. Assim como Bruni, Maquiavel entendia que, para ingressar no Exército, o aspirante deveria fazê-lo mediante juramento – que, a rigor, é uma prática consagrada pelo povo romano.

Quem não jura, não deve ser enviado aos campos de batalha. O soldado virtuoso, quando vai para guerra, compromete-se a remeter todo o patrimônio amealhado no exercício de sua função para o erário público. Essa é a prática definida por lei e, alegadamente, a mais condizente com o espírito republicano.

Francesco Guicciardini era também bastante claro no entendimento realista de que o emprego da força constituía um aspecto central nas relações entre os Estados e dentro deles. Pensar a guerra era tão importante quanto pensar a ordenação institucional das cidades. A existência de um exército que pudesse reduzir a vulnerabilidade de Florença tornara-se importante à época, porque aquela cidade havia perdido a capacidade de produzir riqueza e a Itália encontrava-se assediada por potências estrangeiras. Ao redigir o perfil de Guicciardini, Newton Bignotto esclareceu que o Estado, na concepção daquele autor, “não é outra coisa... [senão] uma violência sobre os súditos mascarada por algum título de honestidade. Querer conservá-lo sem armas e sem forças próprias é o mesmo que querer exercer uma profissão sem os instrumentos necessários” (2006:94).

Em resumo, o republicanismo é aqui concebido, em linhas gerais, como a tradição política centrada nas ideias de constitucionalismo (ou “fundação política” ou “constituição”), império da lei (ou “justiça”) e empenho para a promoção do bem público (ou “bem comum” ou “grandeza da pátria” ou “virtude cívica”). Será de uma vertente *popular*, se previr participação do povo na condução da política (ainda que sob a mediação de instituições, onde se admitir a representação); ou *aristocrática*, se embutir como pressuposto o desejo de que os rumos da política sejam definidos apenas pelos mais aptos ao exercício – os *ottimati*. Além disso, nas versões ditas “neorromanas” do republicanismo, o elemento militar é considerado e problematizado, assumindo relevância no esquema explicativo da vida em sociedade política (cf. Cardoso, 2004; Bignotto, 2002; Silva, 2008; Nelson, 2008)<sup>13</sup>.

#### REPUBLICANISMO ARISTOCRÁTICO NO BRASIL DO OITOCENTOS<sup>14</sup>

Uma vez apresentada a fundamentação teórica do argumento principal deste artigo, vamos nos aprofundar, na corrente seção, no caso brasileiro. A questão da integração nacional parece ter colonizado o ideário dos homens responsáveis pela política ao tempo da independência brasileira. Como é sabido, o clima das primeiras décadas do sé-

culo XIX na América do Sul era de tensões, turbulências, levantes, inquietações. Na expressão de Fábio Wanderley Reis (2000), vivíamos a era “pré-ideológica” do Brasil, anterior ao soerguimento do Estado. Os núcleos de solidariedade territorial eram limitados e escassos, sobretudo em face da constelação de atores que acabavam excluídos do processo político.

O problema da integração, típico das sociedades políticas tradicionais, está intimamente relacionado com o processo da institucionalização do poder. Institucionalização de poder nos termos weberianos, com a atribuição, ao Estado, do monopólio do recurso legítimo à força. A institucionalização do poder no Brasil ocorre, em um primeiro momento, à revelia das forças sociais. Os nossos vínculos estreitos de solidariedade territorial acarretavam relações de tipo clientelístico, personalista, dignas de um “mercado político” hipotrofiado. A instauração de um Estado centralizador, demiúrgico até, foi a forma encontrada de se garantir a unidade nacional e, a um só tempo, buscar superar as clivagens e disputas políticas que existiam no interior desse Estado. O processamento dialético de *state-building* e *nation-building* conduziria, por assim dizer, à própria construção da sociedade brasileira (*society-building*) (Coser, 2008; Reis, 2000).

Nas primeiras décadas do século XIX, o desígnio integrador do emergente Estado brasileiro, em face da ameaça de desintegração política como consequência da desmontagem do aparato colonial português, reforça-se notoriamente. Boa parte dos historiadores tendeu a concordar com a tese que ressalta a importância da continuidade, representada pela concentração do poder nas mãos de um membro da dinastia portuguesa, Pedro de Alcântara. Medidas administrativas e políticas foram adotadas com o fito de equipar devidamente o poder centralizado para a construção da ordem. Tudo e todos, doravante, se subordinavam à autoridade (entendida como poder institucional) do Imperador. Dom Pedro I investiu-se até mesmo de um “Poder Moderador”, que lhe concedia prerrogativas para intervir, em âmbito nacional, nos ramos Executivo, Legislativo e Judiciário. Tratava-se de um instituto despótico, na acepção helênica do termo<sup>15</sup>.

Entretanto, na interpretação de Renato Janine Ribeiro (2009), malgrado a centralização do poder que de fato houve no Brasil Império, talvez tenhamos sido, àquela época, mais *republicanos* do que somos hoje – em diversos aspectos da vida política –, especialmente se se tem em conta

o período do Segundo Reinado<sup>16</sup>. Poder-se-ia afirmar que a *res publica* foi mais respeitada pelo Imperador Pedro II do que pelas oligarquias que comandaram os partidos políticos da República Velha. Para o professor,

[É] fato que o imperador respeitou mais a liberdade de expressão do que os presidentes da República Velha, e que no Parlamento do Império – em que pese suas eleições serem manipuladas – não se chegou ao nível de fraude que envergonha as primeiras décadas republicanas. Se coroada imperatriz, d. Isabel I certamente teria mantido a tradição que seu pai iniciara, de afastar-se dos partidos. Seria plausível abolir o poder moderador, tornar eleito o Senado, em síntese, ampliar de dentro as liberdades políticas. Uma evolução à inglesa seria possível – porque em 1889 fazia apenas meio século que a rainha Vitória subira ao trono e transformara a desmoralizada e agonizante monarquia britânica numa instituição respeitada, exemplar, e ela o conseguira justamente ao se afastar das disputas políticas, que ficaram com os eleitos do povo (Ribeiro, 2009).

A provocativa asserção de Ribeiro encontra respaldo factual em pelo menos duas outras grandes “questões” da política oitocentista nacional. A primeira, e talvez a maior de todas as querelas do Brasil imperial, envolveu o modo escravocrata de produção e o tema da razão de Estado. Para José Murilo de Carvalho (2005a), a escravidão contrapunha duas razões – uma eminentemente cristã e outra colonial/nacional. Nos Estados Unidos e na Inglaterra, teria prevalecido, sobretudo a partir da segunda metade do século XVIII, a orientação teológico-filosófica, conformada tanto pela ideia de escravidão como pecado<sup>17</sup> (preconizada pelos *quakers* desde o século XVII) quanto pela força do abolicionismo entre os adeptos do pensamento liberal iluminista (pois a instituição da escravidão atentava contra o direito natural à liberdade, além de ser antieconômica). Aqui no Brasil, porém, os movimentos abolicionistas foram menos expressivos. Apenas nos últimos anos do império houve algumas manifestações de maior relevo – e, ainda assim, restritas aos religiosos e ao mundo oficial da política. Eles nunca chegaram a ganhar verdadeiro apelo social.

Carvalho (*idem*) destaca as doutrinas de dois vultosos abolicionistas da política imperial – José Bonifácio de Andrade e Silva e Joaquim Nabuco – para demonstrar como o modo escravocrata de produção foi percebido antes pelas lentes da razão de Estado do que pelo ângulo humanitário. Tanto um quanto o outro apontavam a abolição da escrava-

tura como condição necessária para a construção da nacionalidade brasileira. Conforme essa linha de raciocínio, uma nação que tem inserido em sua Constituição o princípio da liberdade não poderia sobreviver com aquela multidão de cativos em seu território. Acrescente-se que a escravidão era contraditória com o governo liberal. Além disso, constituía um risco à segurança nacional, tanto interna – por transformar o governo em inimigo comum dos escravos – quanto externamente – por impedir a formação de exército e marinha poderosos, compostos de homens leais ao monarca. De resto, comparando-se o Brasil aos Estados Unidos, notava-se que lá, após a abolição (ocorrida ao fim da Guerra da Secesão, em 1865), logrou-se reforçar o sentimento patriótico nas diversas camadas sociais e regiões geográficas, diferentemente de cá, onde o irmanamento cívico entre os nacionais permaneceu fraco. Outros questionamentos também vieram à tona: a escravidão seria incompatível com a infante indústria brasileira; seria avessa à riqueza econômica da nação; seria contrária ao direito moderno, civil e internacional; seria violadora da promoção da felicidade coletiva; seria atentatória à marcha da civilização; seria antiecológica e antiprogressista etc.

De um jeito ou de outro, como se pode depreender na leitura do parágrafo anterior, mesmo os argumentos esgrimidos pelos abolicionistas brasileiros confluíam no que tratavam de ressaltar, como regra, o primado da coletividade sobre o indivíduo<sup>18</sup>. A Igreja, sob a influência do absolutismo monárquico, pouco pôde fazer. Quando não se ausentou por completo do debate, tentou aconselhar os senhores a tratar com mais dignidade os cativos – até para amortecer, de alguma forma, o seu enorme dilema moral. A rigor, foi justamente o Estado, e não a sociedade brasileira, que deu encaminhamento ao problema do modo de produção escravocrata, balizando-se para tal por suas “razões de razão nacional” (Carvalho, 2005a)<sup>19</sup>.

A segunda grande questão oitocentista, abordada por Lília Schwarcz, diz respeito à maior mobilização militar da história da PEB – a participação brasileira na Guerra do Paraguai – e ao papel então jogado por Dom Pedro II – o de “voluntário número um” da pátria. O imperador, segundo a autora, nunca escondeu o que pensava dos componentes de exércitos, “todos uns assassinos legais” (2008:299). No entanto, esse mesmo homem, que ficara reconhecido em todo o mundo por seu pendor para as artes e as ciências, e cujo pacifismo motivou mais de um convite de nações desenvolvidas para fazer arbitramento de litígios in-

ternacionais, transformara-se, por ocasião do conflito contra o Paraguai, numa espécie de “senhor da guerra”, contrariando convicções pessoais e os membros do Gabinete Imperial, a propósito de encarnar a razão de Estado (Doratioto, 2002; Schwarcz, 2008).

Indícios de republicanismo aristocrático<sup>20</sup> no exercício militar oitocentista podem ser percebidos não somente no engajamento pessoal do monarca, mas também no envio de seu genro, o conde d’Eu, para chefiar as tropas do Exército, a despeito das reivindicações de sua filha, a princesa Isabel, que, em carta endereçada ao pai, protestava com veemência: “Que a sua paixão pelos negócios da guerra não o torne cego! Além disso, Papai quer matar o meu Gaston [de Orléans, o conde d’Eu]: Feijó recomendou-lhe muito que não apanhasse sol, nem chuva, nem sereno; e como evitar-lhe isso quando se está na guerra...” (*apud* Schwarcz, 2008:310).

Quanto à política de “voluntariar” a população negra para lutar a guerra, o monarca utilizou como moeda de troca as alforrias, mediante resarcimento dos senhores de escravos. Nesse sentido – em consonância com o que foi alegado por José Murilo de Carvalho (2005a) nas linhas acima –, a escravidão era mantida, a duras penas, por revestir-se da condição de “negócio de Estado”, não obstante o constrangimento moral e econômico que pudesse gerar<sup>21</sup>.

Em suma, é como se, em conformidade com a majestática concepção de Dom Pedro II<sup>22</sup>, naquele momento histórico e diante daquelas configurações materiais, em lugar da preocupação com as demandas imediatas e atomísticas da população, se atribuisse maior importância – quer para o conjunto dos brasileiros, quer para as perspectivas futuras deste Estado nacional – à defesa intransigente da integridade territorial e à garantia da livre navegação nos rios Paraná e Paraguai, bem como a um equacionamento, favorável ao Brasil, da balança de poder regional. Esses seriam os “inssumos da razão nacional” que justificariam, ao menos em hipótese, o cálculo da manobra política e, por óbvio, a guerra contra a ditadura de Solano López (Doratioto, 2002).

Na tentativa de resgatar fundamentos conceituais e empíricos para a discussão em tela, evocam-se também os escritos de Cristina Patriota Moura (2006; 2007) sobre o Itamaraty como “último refúgio da nobreza brasileira”. Moura mostrou, por diversos caminhos, a persistência da imagem estamental entre os estudiosos *outsiders* e também entre os *insiders* (integrantes do corpo diplomático). A trajetória de dois perso-

nagens da nobreza autóctone – um visconde e um barão – no interior do Ministério dos Negócios Estrangeiros (e, depois, no Ministério das Relações Exteriores) do Brasil ajudou, decerto, a corroborar essa impressão.

Joaquim Thomaz do Amaral, o visconde de Cabo Frio, ministro no tempo do Império em vários postos, foi diretor-geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1865 até ser aposentado, já no tempo da República, pelo barão do Rio Branco. Mesmo com o advento das instituições republicanas, continuou a desempenhar funções de relevo na estrutura diplomática nacional, conforme relatou Álvaro Soares:

Transformou-se em senhor inconteste de uma liça, porque possuía admirável sentido de orientação política. Prestou grandes serviços a Deodoro da Fonseca e a Floriano Peixoto, em particular a este último, que lhe concedeu honras de general-de-brigada do exército nacional. “Sempre o verdadeiro ministro com estes políticos que a república improvisa”, conforme assinalou o conde de Paços d’Arcos, ministro de Portugal ao tempo de Floriano em suas memórias. (...) Por conseguinte, um diretor-geral como Cabo Frio centralizaria toda a administração da Secretaria de Estado (Soares, 1984:62)<sup>23</sup>.

Por sua vez, José Maria da Silva Paranhos Júnior, o barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, foi quem ocupou, por mais anos consecutivos<sup>24</sup>, a posição de chefe do Itamaraty (de 1902 a 1912). Celebrado por sua grande habilidade negocial, o barão, apesar de ter servido a diversos governos republicanos e ser considerado o arquiteto da aproximação brasileira com os Estados Unidos da América, era um convicto monarquista à europeia, alinhando-se às tradições imperiais e às instituições políticas do Brasil do Oitocentos. Em registro de Clodoaldo Bueno,

Para ele [barão do Rio Branco], o prestígio que o Brasil desfrutara no exterior ao final do Império decorrera da ordem interna e da estabilidade das suas instituições. (...) No entendimento de Rio Branco, a monarquia fizera o Brasil “unido, grande, próspero e livre”, invejado pelos “súditos de Gusmões Blancos e Porfírios Dias”. (...) Rio Branco orgulhava-se de ver o Brasil como uma exceção na América do Sul, na qual lhe cumpria, até, desempenhar uma missão histórica. O Império, ao fazer intervenções armadas nos países platinos, atendeu à sua honra e aos seus interesses, mas também desempenhou uma missão civilizadora (Bueno, 2003:128; 130).

Não bastasse o que fez em vida, o Barão ainda chama a atenção pela presença recorrente no discurso itamaratiano, mais de cem anos após o seu falecimento (em 1912)<sup>25</sup>, tornando-se objeto de disputa entre as variadas correntes políticas da Casa, que se arvoram em genuínas defensoras do seu legado e balizam a legitimidade de suas posições pelo critério da proximidade com o ideário de Paranhos Júnior<sup>26</sup>.

Para além dessas duas personagens icônicas – Cabo Frio e Rio Branco –, Luiz Feldman (2009) descreveu como, durante boa parte do Segundo Reinado, o Conselho de Estado teria funcionado como estabilizador das posições brasileiras para a política exterior – perceptivelmente, nas negociações do Império com os Estados Unidos, sobre tratados comerciais e a abertura do rio Amazonas à navegação estrangeira (1850-1866), e com a Grã-Bretanha, sobre a abolição do tráfico de escravos africanos e os direitos civis e criminais de súditos britânicos no Brasil (1845-1850) –, coadjuvado, nesses papéis, pelas instituições da Câmara dos Deputados, do Senado e do próprio Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Segundo o autor,

Durante o Segundo Reinado, as discussões sobre política externa não se restringiam a uma instituição em particular. O papel do Parlamento, por exemplo, é conhecido. Contudo, a posição do Conselho de Estado se diria singular: contrastava com a diminuta burocracia do MNE [Ministério dos Negócios Estrangeiros] e com a incapacidade do Parlamento de controlar efetivamente os compromissos externos firmados pelo governo, sendo favorecido pela propensão do imperador D. Pedro II a convocá-lo e deliberar conforme as suas consultas. Outra vantagem do Conselho estaria em que, por confidenciais, suas discussões seriam mais francas do que as do Senado (Feldman, 2009:537-538).

Ilmar Mattos (2004) concebeu a hipótese de haver um *continuum* político-institucional que interligava a Câmara dos Deputados, o Senado, o Conselho de Estado e o imperador (nesta ordem). Enunciou-se, assim, um curioso contraste: de um lado do contínuo imaginário, “o máximo de política”, pensada como “paixão partidária”, incontrolável porque ligada a “interesses locais, mesquinhos e imediatistas” e, de outro, “a ausência de política”, com o predomínio da razão e dos interesses gerais, que se confundem com “os interesses da Pátria” (*ibidem*:202). Nesse esquema, conforme fica subentendido, o polo relativo à busca da “razão de Estado” e do “bem comum” (por extensão, à produção da política externa brasileira no século XIX) materializa-se no Conselho de Estado e no imperador, e está *em oposição diametral* com o polo das

instituições parlamentares (Câmara e Senado), típicas dos regimes democráticos representativos.

Pandiá Calógeras fez uma proposição arrojada a esse respeito. Segundo o historiador da política externa brasileira, nem mesmo a supressão do Conselho de Estado, com o fim da monarquia no Brasil, teria sido capaz de eliminar o traço concentrador do processo deliberativo sobre as questões internacionais do País – dado que as “funções” do finado Conselho migraram para o Ministério das Relações Exteriores. Segundo o autor, muito antes, pelo contrário,

A continuidade e elevação progressiva da política internacional do Brasil ali [no Conselho de Estado] encontravam seus grandes elementos de ação. Pensamento e prática reunidos. Execução assegurada. A República havia destruído, impensadamente, esse instrumento de valor inapreciável [o Conselho de Estado]. Ainda hoje, suas Consultas nos guiam. Quão melhor, entretanto, fora sua ação, mais viva e enérgica, se se houvera conservado a instituição. *Todas as suas funções desaparecidas foram concentrar-se nas mãos do Diretor Geral do Ministério [das Relações Exteriores]*. Por maior valia a sua, era sempre uma opinião única, individual, com o coeficiente de erro pessoal, pelo consenso de pareceres de homens como D. Pedro II, Uruguai, o Visconde do Rio Branco, Cotelipe, Saraiva e tantos outros (Calógeras, 1936:210, ênfase minha).

Não surpreende, portanto, que, na vasta investigação que fez sobre o ideário do corpo diplomático português em fins do século XVIII, Júlio Joaquim da C. R. da Silva (2002) tenha atribuído àquela “elite de Estado” traços como o tradicionalismo e a moderação política. Nas palavras do autor, “[o] processo de modernização do absolutismo mariano... está [estava] muito longe das expectativas do diplomata português, que não exprime nada de equivalente quando aborda as realidades nacionais” (*ibidem*:23). Assim, descolando-se do jogo mais amplo da política do Estado, ao mostrar-se impassível diante das tendências modernizadoras que se espalhavam e contagiam os governantes do continente europeu àquela época, a corporação diplomática portuguesa do período mariano (1777-1793) excluiu do leque das possibilidades empíricas “a institucionalização da participação política dos povos no quotidiano da ação governativa, negando-lhes igualmente qualquer legitimidade” (*idem*). É suposição plausível que, dada a transmigração do aparato burocrático português para a América do Sul, os agentes diplomáticos brasileiros tenham herdado boa parte desse alheamento em relação à macropolítica nacional.

A propósito, Fernando Uricoechea (1977) alegou que, na passagem da dominação patrimonial para a dominação burocrática, ocorrida em meados do século XIX, estabeleceu-se aqui uma ordem legal inteiramente nova, responsável por apartar, de maneira mais nítida, a esfera pública da vida privada. Essas novas regras e normas aplicáveis à gestão do Estado nacional já refletiam mudanças na base da autoridade política moderna. Logo, não se tratava apenas de uma “simples questão administrativa” (*ibidem*:61), e sim de uma complicada operação sociológica. Para o autor, a admissão dos limites privados do Estado, típica do patrimonialismo medieval, não era consistente com a ideia de autoridade pública. Sugere-se então que a grande carência nacional à época da independência era a autoridade estatal, uma vez que “o Estado exerce poder, sim; mas ainda não é imperioso (*authoritative*): ele não impõe obediência automaticamente; ele não persuade: coopta e barganha” (Uricoechea, 1977:65). A institucionalização de uma ordem legal burocraticamente administrada era tornada impraticável pela fraca diferenciação existente entre o público e o privado, capaz de inviabilizar, como exemplifica Uricoechea, a implementação de um mero sistema abstrato de penas para os crimes comuns cometidos pelos indivíduos.

Porém, Uricoechea (*idem*) também relatou o desenvolvimento paulatino de uma consciência racional-legal na administração pública brasileira do Oitocentos – na avaliação que fez do comportamento dos altos burocratas e magistrados que aqui se encontravam. Apesar de apelos cada vez mais frequentes à “persuasão racional”, nossa burocacia combinou-se, inicialmente, com elementos de arbítrio patrimonial. A base objetiva de ação ainda não era firme. Certa maturidade burocrática – e a própria solidificação dos referenciais racionais e legais – viria apenas no último quartel de século, na passagem do Império para a República. Essas novas circunstâncias administrativas impunham, dentre outras coisas, um novo estatuto para os valores associados ao parentesco no interior das agências de governo. É justamente à época da inauguração da experiência institucional republicana no Brasil que se consuma a transição de um modelo abertamente aristocrático (e patrimonialista) de gestão pública para um modelo tentativamente burocratizado, impessoal e, sobretudo, calcado em leis objetivas.

No atinente à política externa do Estado brasileiro, talvez seja acertado imaginar que o emergente quadro institucional republicano do início do século XX se tenha deixado influenciar, de diferentes formas, pela atmosfera aristocrática, típica do século anterior. Tal aspecto pede

atenção: de um modo geral, a agência governamental incumbida da política externa sofreu menos os impactos sociais do que as demais – especialmente, se considerado o contexto do início do século XX. A “burocratização das consciências administrativas” foi mais lenta e vacilante entre os responsáveis por assuntos internacionais do Estado brasileiro – o que cacifa, em última análise, a afirmação de que o Itamaraty se constituiu historicamente em “último refúgio da nobreza”. Apesar de muitas explicações serem admitidas para o fenômeno, a mais recorrente enfatiza o transplante das instituições políticas portuguesas (Faoro, 1958) e, destacadamente, a característica *suprassocial* do seu corpo diplomático (Silva, 2002), levando à não diluição dos referenciais simbólicos portugueses, pois não havia à época uma sociedade brasileira para diluí-los ou mesmo substituí-los. Donde a gênese de um republicanismo de persistente corte aristocrático, que não abandonaria facilmente o corpo diplomático brasileiro no curso de sua existência.

## INDICAÇÕES FAORIANAS PARA UMA POLÍTICA EXTERNA ESTAMENTAL

Na vertente institucionalista do nosso Pensamento Social e Político, Raymundo Faoro (1958) foi quem originalmente procurou entender a especificidade do processo de desenvolvimento brasileiro a partir da herança lusitana. A transmigração da Corte portuguesa para o Rio de Janeiro, em 1807/1808, é metáfora para significar o transplante, para o Brasil, de um aparato estatal patrimonialista, operante em Lisboa desde a Idade Média. Repetindo Weber (1997), Faoro acreditava que a distinção entre as colonizações inglesa e portuguesa nas Américas decorria, sobretudo, das instituições que lá e aqui se instalaram. O autor principia sua obra maior, *Os Donos do Poder*, com a contextualização de Portugal medieval-feudal. Sustenta, em suma, a tese de que os reis portugueses governavam o reino como se fosse a própria casa. O seu poder assentava no assenhoreamento do patrimônio público, em que a emergência no Brasil de um capitalismo à sombra da casa real, apêndice do Estado, deturpação do sistema econômico que despertava viçoso no norte europeu<sup>27</sup>.

Faoro introduz na sua narrativa a instrumental noção weberiana de *estamento*. Distingue-o da casta, pois aquele (ao contrário desta), embora traga consigo um sentido de permanência, não se encontra impermeável à ascensão social. O sistema estamental permite o acesso daqueles que porventura estejam excluídos, desde que absorvam uma determinada visão de mundo, assimilando um conjunto específico de valores.

A “situação estamental”, de acordo com Weber (1997), caracteriza-se pela pretensão de privilégios positivos ou negativos na consideração ou estimação social. Apoia-se, em regra, no modo de vida, em maneiras formais de educação ou em um prestígio social, tradicional ou adquirido. Enquanto classes sociais nascem vinculadas à economia de mercado, os estamentos buscam “o leito da economia de consumo litúrgico-monopolista, feudal, e, sobretudo, da economia patrimonial” (Faoro, 1958:25). Vitorioso o patrimonialismo estamental, ele se burocratiza, de modo a lidar com a complexificação da gestão social. O estamento burocrático, mais bem equipado para processar a racionalização das funções do Estado – a *raison d'état* –, supera o patriarcalismo original. Ou, numa outra chave, a soberania territorial moderna supera a suserania medieval. Como manifestação dessa tendência, desportam a centralização administrativa e a codificação normativa – “filhos primogênitos do aperfeiçoamento do conceito de soberania” (*idem*:33).

O processo histórico que culminou com a independência política brasileira, no início do século XIX, passou por diferentes etapas constitutivas. No referente ao período da colonização (desde o início do século XVI) ao estabelecimento do governo-geral (em fins do século XVII), a conquista da terra foi um empreendimento diretamente comandado pelo rei, sob o discurso legitimador do Estado. As colônias de plantação, instituições úteis para a ocupação do território brasileiro, não eram empresas públicas, embora de interesse público – razão pela qual se justificava a vigilância ferrenha a que estavam submetidas. Adiante, passou-se do povoamento à defesa, das sesmarias ao latifúndio e ao capitalismo comercial (encarnados na figura do governador-geral). Apesar da precariedade da organização territorial brasileira, das distâncias entre agentes da Metrópole e das quebras de comunicação, não há que confundir a colonização brasileira com o feudalismo, na medida em que esses engenhos não se desenvolveram por impulso próprio, obedecendo à risca um planejamento da Coroa (Fausto, 2001).

A partir do século XVIII, sobretudo, aumenta a centralização colonial. “Divide-se para governar e para centralizar” – indica Faoro (1958). A escolha dos funcionários estatais não atendia a critérios meritocráticos. É quando avança a estratégia do fiscalismo na administração pública. Contribuiu também como mecanismo centralizador o advento de um Exército permanente. Uma vez dotado o Estado brasileiro de braços armados e de meios de autofinanciamento, este se equipara (ao menos, de uma perspectiva arquitetônica institucional) ao Estado mo-

derno europeu, surgido nos séculos XIV e XV (Tilly, 1996; Van Creveld, 2004). Unidade de governo confunde-se com unidade nacional; Estado com sociedade. E esse desarranjo acompanharia o Brasil até a República, segundo o autor de *Os Donos do Poder*.

Nos primeiros anos após a independência política do Brasil (1822), já se pôde notar diferenciação entre a elite portuguesa e a brasileira. Aquela continuou a fornecer quadros para o estamento burocrático, enquanto esta envolvia a gente rica, embora desprestigiada politicamente. O rústico militarismo dos senhores rurais havia sido domado no curso do século XVIII. O problema fundamental da política brasileira no século XIX não era mais a conciliação do fiscalismo centralizador com a força regionalista, mas a manutenção da unidade política do país, “ameaçada pela anarquia difusa de uma nação sem amadurecimento orgânico” (Faoro, 1958:141). Nos momentos de evocação da “razão de Estado”, ganha particular importância a instituição do Poder Moderador<sup>28</sup>. Como ressalvou o autor, “o estamento... aninhava-se no Poder Executivo, no Senado vitalício e, principalmente, no Poder Moderador” (*ibidem*) – cujas capacidades potestativas eram insuperáveis. Ante os temores gerados pela situação de anarquia, instaurada após a abdicação de Dom Pedro I, persuadiram-se os políticos das virtudes do regime monárquico na garantia da unidade nacional. O Senado vitalício e o Conselho de Estado figuraram como esteios do estamento burocrático, assim permanecendo por todo o Segundo Reinado. No que concerne ao Legislativo, os anos sob Pedro II foram de relativa calmaria, com rodízio dos dois partidos – conservador e liberal – à frente dos gabinetes.

O Estado não restringia a sua atuação econômica às faculdades formais de autorizar e legislar, mas também chamava os empresários, com as concessões e subvenções. Estabeleceu-se, à época, uma aliança espúria entre o estamento burocrático e alguns negociadores, que se nutriam de relações privilegiadas com o Tesouro para extrair grandes lucros. Do ponto de vista da formação intelectual, Faoro comentaria que ainda estava por ser escrito estudo sobre a “paideia” do estamento burocrático brasileiro<sup>29</sup>. Todavia, alguns poucos traços dessa formação já podiam ser apontados: muitos dos membros do estamento foram recrutados nas escolas dos jesuítas, nas escolas jurídicas ou nas academias militares, tendo ingressado, adiante, na carreira pública. Para tanto, como ironizou Manoel Bomfim (1931), eles não precisavam demonstrar outra virtude além da “firmeza dos colchões” e da “aderê-

cia das ventosas" (*ibidem*:205-206). Ou, no registro de Faoro: "Com a diligência governamental de educar a juventude para o emprego público, e com a tendência de tudo esperar-se do Estado, a empregomania seria a doença geral dos cidadãos" (Faoro, 1958:227). Alberto Guerreiro Ramos (1966) também relatou o processo através do qual as pessoas "diplomadas e vestidas de casaca", porém sem ocupação profissional (médicos sem clínicas, advogados sem clientes, professores sem discípulos, literatos sem leitores etc.), pressionaram os poderes públicos pela formação de uma classe média nacional. Ora, coube ao poder público, no uso de suas capacidades institucionais, absorver o excesso de contingente diplomado, inflando o aparelho burocrático estatal. Assim, de um modo geral, o Estado brasileiro caracterizava-se, por um lado, pelo seu estamento burocrático superpovoado de funcionários e, por outro, pelo comércio alimentado por favores do governo.

No avançado do século XIX, o estamento burocrático repartiu-se. A partir de 1870, juntam-se a liberais e conservadores os republicanos, embaralhando o jogo político. As diferenças entre liberais e republicanos, como se notou, não eram apenas formais ou estéticas, mas doutrinárias. O Partido Republicano, nascido no seio do Clube Radical, postulava a antinomia entre o governo monárquico e a "verdade democrática" – no que se opunha aos liberais. Os conservadores, guardiões do "espírito imperial", subsistiram, acomodados no estamento, embora cada vez mais desfalcados de seus quadros, perdidos para os liberais e os republicanos. A tese mais ambiciosa de Faoro (1958), nesta altura, é de que tanto a abolição da escravatura quanto a proclamação da República são frutos de uma *desarticulação dentro do estamento burocrático*. No caso específico do advento da República, afirma-se que o ponto-chave para a compreensão do fenômeno foi o divórcio havido entre o Exército e a monarquia – processo iniciado com a Guerra do Paraguai, e a polêmica entre o marechal Caxias e o gabinete de Zacarias.

O vitorioso ideal republicano traduzia-se, na visão de Oliveira Vianna (1952), como a afirmação da integridade nacional pela fragmentação do poder. Ou seja: nos primeiros anos da República, o estamento burocrático continuou incumbido da missão de preservar a unidade do país, daí retirando parcela de sua legitimidade. Já no século XX, surge um fato novo no arranjo das forças sociais: a "política dos governadores". A contar desse momento, as oligarquias estaduais começam a sobrepujar o estamento, mas não o aniquilam. Tal ascendência provinciana duraria até a revolução de 1930, quando o Estado brasileiro passa

por nova centralização administrativa, facilitada pela redução dos obstáculos geográficos, com a construção de estradas.

Raymundo Faoro concede, ao cabo, ser o estamento burocrático um fruto da *apropriação aristocrática da soberania popular*. Como se lê textualmente nas páginas finais da 3<sup>a</sup> edição de *Os Donos do Poder*,

O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário, mesmo na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário (Faoro, 2005:836-837).

O antídoto para essa usurpação da soberania residiria não em fórmulas institucionais, mas em um contramovimento social, a ser exprimido, segundo o autor, por meio da cultura e dos costumes dos cidadãos nacionais. O principal obstáculo para tal reação é que a população se acostuma a ver o tirano como “bom príncipe”, que fala direto ao povo, sem intermediários. Acostuma-se também a enxergar no Estado o maior e mais altaneiro dos senhores, aquele ao qual servir parece mais ético e recompensador. Acostuma-se, em outras palavras, à política do estamento burocrático, que, habilmente, legitima o próprio mando (Faoro, 1958; 2005). Resta então saber se, no caso da política externa contemporânea, faz sentido pensar nesses termos.

## RUMO À EROSÃO DO ESTAMENTO ITAMARATIANO? ALGUMAS CONSIDERAÇÕES INCONCLUSIVAS

No ano de 1985, o então presidente eleito do Brasil, Tancredo Neves, referia-se à “política externa conduzida pelo Itamaraty” como uma virtual unanimidade em sua substância, merecedora de “aprovação da opinião pública” e, no Congresso Nacional, “objeto de um consenso pluripartidário” (*apud* Lafer, 1985:13-14). O pronunciamento feito em Washington, no National Press Club, tinha o objetivo político de concatenar o processo interno de transição democrática com a proposta diplomática de democratizar as relações internacionais<sup>30</sup>. Não obstante,

a globalização das relações humanas, acompanhada do avanço de argumentos em prol da democracia dentro do país e ao redor do mundo, trouxe ressonâncias para a estrutura estamental do sistema de política exterior do Brasil. Na expressão de Rubens Ricupero (2001), teria ruído o “consenso de Tancredo”. A principal plataforma institucional para a observação empírica do fenômeno é o Ministério das Relações Exteriores, que, a pretexto de adequar-se ao que se esperava dele em um regime democrático (uma maior aproximação com o interesse manifestado pelo público), promoveu muitas e intensas reformas – as quais foram, até certo ponto, dramáticas, dado o dilema distributivo envolvido – em seus mecanismos de recrutamento, promoção e avaliação de mérito profissional (Faria, Belém Lopes e Casarões, 2013).

Dado que o estamento burocrático não é impenetrável a novos membros – no que se diferencia da categoria da casta –, ele pode mostrar-se resiliente e, por conseguinte, perdurar no tempo, remodelando-se adaptativamente às contingências. Conforme profere Diego Jesus acerca da suposta abertura do debate democrático da PEB, havida durante o segundo mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002),

Embora não tenha ignorado a presença de mais atores no debate sobre as melhores opções diplomáticas – o que certamente tornou menos imediato e mais competitivo o processo de construção de consensos –, o Itamaraty ainda é bastante relutante, por exemplo, na prestação de contas de suas ações à sociedade civil e na construção de maior transparência no processo negociador, buscando garantir sua autonomia para assim permitir o cumprimento de seus compromissos externos sem os percalços de uma oposição interna (Jesus, 2009:197).

Segundo Jesus (*idem*), o Ministério, em regra, aproveita-se da ausência de normas e mecanismos de controle sobre o processo de formulação da política externa para beneficiar-se de uma participação errática das forças sociais. Tal leitura encontra guarida na proposição de Letícia Pinheiro (2003) de que o Itamaraty, sob a Nova República, tem conseguido ganhar representatividade sem, todavia, arcar com os ônus típicos de regimes democráticos – como a prestação de contas à população<sup>31</sup>. Na tentativa de descrever as novas estratégias do Itamaraty para lidar com as mudanças sociais e políticas que têm impactado a produção da PEB na contemporaneidade, Faria, Nogueira e Belém Lopes assim elaboraram:

A histórica relação tutelar que o Itamaraty mantém com a política externa brasileira permaneceu por meio de outras fórmulas, em que pesem a aparição de novos *stakeholders* nas relações internacionais do país e o crescente compartilhamento de papéis institucionais (no relativo à condução da PEB) no seio do aparelho de Estado. (...) A necessidade de uma coordenação intragovernamental eficiente entre agências [governamentais] tem levado o Ministério das Relações Exteriores a reposicionar-se no ciclo de *policy-making* da PEB – passando da condição de operador preferencial e praticamente onipresente, pela via diplomática, para uma função mais propriamente supervisora e articuladora das dinâmicas de cooperação internacional do Brasil (2012:212-213).

Em estudos de caso recentemente publicados, essa posição ainda central – e pretensamente tutelar – do Itamaraty fica demonstrada. Seja em direitos humanos (Moulin, 2011; Milani, 2012), cultura (Lessa, Saraiva e Mapa, 2012), meio ambiente (Inoue, 2012; Carvalho, 2012), comércio (Oliveira e Milani, 2012), saúde pública (Mello e Souza, 2012) ou na cooperação sul-sul (Faria e Paradis, 2013), o que se constata, a despeito da proliferação de atores sociais com interesses em jogo e dos canais institucionais para processamento de *inputs* democráticos, é a manutenção do lugar privilegiado do Ministério do Exterior brasileiro na produção da PEB contemporânea.

Ao repassar a evolução do sistema de formulação, tomada de decisão e implementação da política externa brasileira desde o século XIX, apontamos alguns de seus traços mais permanentes, em oposição aos conjunturais. As noções de “republicanismo aristocrático” (conforme a matriz renascentista itálica) e “estamento burocrático” (de Raymundo Faoro) mostraram-se úteis aos propósitos do trabalho, pois forneceram substrato teórico à fabricação de narrativa alternativa sobre a trajetória *da razão de Estado ao republicanismo mitigado* – que, em diversos sentidos, diverge das grandes teses que estruturam o campo de estudos da Política Externa Brasileira. O “republicanismo mitigado” pode ser compreendido por meio de uma imagem singela: um instrumento de corda. Admita-se que a corda em vibração produza sons. Nos termos abstratos do raciocínio, os sons corresponderão às orientações da PEB nos diversos governos brasileiros. Imagine-se agora que, ao longo dos anos, a corda tenha oscilado, de forma irregular, entre as duas extremidades do seu intervalo de variação, mas, quando em repouso, tenda ao equilíbrio. Ocorre que, com o uso continuado, essa corda foi

se deformando – o que trouxe, por implicação, um *novo ponto de equilíbrio no repouso*.

Assim, cremos, é o republicanismo mitigado que define a PEB contemporânea: uma versão modificada do republicanismo aristocrático oitocentista, que incorporou, parcial e seletivamente, a fórmula democrática ao seu *modus operandi*. Há dois movimentos coordenados, complementares entre si e potencialmente reveladores sobre o objeto da pesquisa: por um lado, faz-se notar a campanha “democratizante” sobre o Itamaraty, acompanhada pela emergência de uma concepção poliárquica de PEB, mais aberta a estímulos de um número plural de atores sociais, mas, ainda assim, refratária à universalização da cidadania<sup>32</sup>; por outro lado, a retórica e a institucionalidade da democracia têm sido utilizadas, de maneira tutelar, pelos usuais promotores da inserção internacional do país<sup>33</sup>. Trata-se de reconhecer variantes do que Alexandre Parola (2007) chamou de “pragmatismo democrático” nas falas e iniciativas práticas de presidentes da República e diplomatas de carreira, principalmente nos últimos 20 anos de vida pública nacional (já no período da Nova República).

Na verdade, o tema da democratização da política externa brasileira sequer parece estar posto, pelos atuais formuladores estratégicos da inserção internacional do Brasil, como um *problema efetivo*. Embora o discurso e a prática institucional do Itamaraty denotem ênfase crescente na questão democrática e na pluralidade dos atores sociais ora envolvidos, de uma forma ou de outra, com a produção da política externa brasileira, não se observa aí senso de urgência ou de necessidade. Apesar de não dispormos de muitos elementos objetivos para afirmar que a democratização ampliada da produção da PEB seja tendência indesejável para o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e seus membros<sup>34</sup>, cumpre reconhecer que essa burocracia tem sabido absorver muito do impacto proveniente das pressões por mais democracia, convertendo-as, frequentemente, em insumo de legitimidade para uma condução (ainda) aristocrática da política exterior do Estado brasileiro.

Exposto da forma mais direta possível: a *inevitável* abertura, por diferentes caminhos, de alguns processos da PEB à influência da sociedade brasileira pode, curiosamente, ajudar a manter a estabilidade de propósito do Itamaraty, por (ainda) não ameaçar a “arca das tradições” da Casa<sup>35</sup>. Mesmo que o pêndulo da PEB alcance o lado democrático, ele

não abandona o campo de forças republicano-aristocrático<sup>36</sup>. Tudo isso descortina, provavelmente, uma solução de compromisso discursiva, em que novas teses e elaborações conceituais têm serventia para encobrir velhas motivações e barganhas políticas. Ainda que bastante pressionado, o estamento da política externa sobrevive.

(Recebido para publicação em fevereiro de 2013)

(Reapresentado em outubro de 2013)

(Aprovado para publicação em março de 2014)

## NOTAS

1. Como se poderá argumentar, a postulação que faz Danese (1999) corresponde a um *discurso* comum entre diplomatas brasileiros – o qual também está enunciado, com pontos de apoio ligeiramente distintos, nos trabalhos de Goes (1991), Corrêa (2000) e Santos (2010).
2. Na metáfora original, o filósofo Zenão de Eleia combate a ideia de indissociabilidade entre tempo e movimento, alegando que, caso essas categorias estivessem atreladas, numa corrida hipotética que fosse realizada entre o herói grego Aquiles e uma tartaruga, ainda que Aquiles se movimentasse mais rapidamente que a tartaruga, se esta tivesse começado a se mover antes, ele jamais a ultrapassaria. É por isso que, se admitido o pressuposto de Danese (de que a diplomacia é, desde os princípios, a formadora da nação no Brasil), por mais que a sociedade brasileira (*Aquiles*) se democratize radicalmente e busque participar ativamente da PEB, ela de fato nunca o poderá, uma vez que os formuladores diplomáticos (*tartaruga*) sempre estarão à sua frente no tempo.
3. Em artigo previamente publicado, tentei sumariar as hipóteses mais recorrentes da literatura para explicar a histórica baixa democraticidade da política externa brasileira. Cf. Belém Lopes (2008).
4. Invariavelmente presente nos discursos dos últimos ministros das Relações Exteriores do Brasil após 1984. Cf. Belém Lopes (2010 e 2011).
5. Sobre o histórico de conservadorismo, tradicionalismo e alegado virtuosismo da diplomacia brasileira, ver Cervo e Bueno (2002) e Moura (2006 e 2007).
6. Para apanhado sobre a evolução institucional da organização, ver Cheibub (1985).
7. Para uma exposição compreensiva sobre o sistema de política exterior do Brasil na contemporaneidade, a referência é Souza (2009). Outro autor que se aventura na tentativa de representar um esquema de organização institucional e produção da política externa brasileira é Amorim Neto (2011).
8. Na primeira grande tentativa de organizar o corpo diplomático brasileiro, datada de 22 de agosto de 1851, já se podia deparar com um dispositivo legal (Lei nº 614, art. 3º) instrutivo a esse respeito: “Para os lugares de secretários e adidos de legação serão preferidos os bacharéis formados nos cursos jurídicos do império, e os graduados em academias ou universidades estrangeiras, que mais versados se mostrarem em línguas” (*apud* Belém Lopes, 2013:180). Cabe ainda o contraste do caso brasileiro com o que se passou nos Estados Unidos, no fim do século XVIII e início do XIX. Segundo Edmundo Coelho, após a Guerra da Independência nos EUA, a frágil estrutura regulatória das profissões que lá havia, foi desmontada: “estado apôs estado, os requisitos formais de qualificação para o exercício da advocacia e da medicina foram abolidos como sobrevivências ‘aristocráticas’ inglesas incompatíveis com a cultura igualitária da nova nação” (1999:36). Já no Brasil do século XIX, o autor entende que “é difícil não se deixar impressionar pela permanente disposição dos nossos profissionais para o despotismo, a inclinação para ver na extinção ou na limitação das liberdades individuais a via para a felicidade geral. São histórias de elites saturadas de valores excludentes, antidemocráticos, antipovo” (*ibidem*:289).
9. Mesmo quando concursos eram realizados para recrutar membros para o serviço exterior, as idiossincrasias despontavam. Gilberto Freyre (1938) falava, por exemplo,

da predileção que o barão do Rio Branco manifestava pelos brancos de pele, em detrimento dos pardos e pretos, nos recrutamentos que fazia. Marcos de Azambuja (2011) conta que, na década de 1950, os exames psicológicos conduzidos pela cúpula do Itamaraty para selecionar os diplomatas brasileiros “tinham um objetivo acessório vedadamente homofóbico”. Nos manuais para candidatos à carreira diplomática do início deste milênio, ainda se podia encontrar referência a critérios de operacionalização duvidosa, a serem avaliados pelas bancas por meio de entrevista, tais como o “currículo oculto” e a “benevolência” do aspirante (Ministério das Relações Exteriores do Brasil, 2002).

10. Cf. Aristóteles (2001), *Política*, livro III.
11. O que se torna explícito nos *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*, livro III.
12. Traço importante da formação da milícia romana, que Bruni (1996) trata de sublinhar, é a disposição das classes sociais nas tropas, que eram, ao tempo de Rômulo, subdivididas em duas categorias: a infantaria, formada pela baixa plebe, e a cavalaria, ocupada integralmente pelos nobres ou pelos homens mais honrados da república. Bruni postula que, ao se criar uma milícia, a cavalaria tem que estar no topo da hierarquia social – portanto, no controle supremo das atividades militares. Esse expediente dava face às honras que o cavaleiro já gozava enquanto cidadão, em sua singularidade humana: “E tal honra um cavaleiro não tinha somente quando estava no exército e na guerra, mas a portava também na pátria e em tempos de paz, não porque agora era soldado, mas porque tinha uma dignidade pela qual, quando tivesse que prestar serviço militar, o prestava, não na infantaria, como a plebe mais baixa, mas num tipo mais elevado de milícia, a cavalaria” (Bruni, 1996:671).
13. Para discussão sobre as distintas matrizes do republicanismo, ver Bignotto (2013).
14. A prévia leitura do ensaio de Starling e Lynch (2009) é bastante instrutiva a respeito do campo semântico dos termos “república” e “republicano” no Brasil dos séculos XVIII e XIX.
15. Despotismo, na Grécia antiga, refere-se ao governo exercido monocraticamente, mas não necessariamente pautado por rudeza ou crueldade. Nesse sentido, o pai de família, na estrutura social de então, era um déspota (*oikos despote*).
16. Argumento assemelhado encontra-se no trabalho de Lynch (2012) sobre Joaquim Nabuco.
17. O que invertia a lógica católica, segundo a qual a escravidão decorria de uma culpa prévia (pecado original).
18. Tratando da cidadania numa chave do Brasil oitocentista, José Murilo de Carvalho registrou, em seu clássico trabalho *A Formação das Almas*, a tibieza do estatuto do indivíduo, porquanto, para as correntes liberais “americanistas” e “positivistas” que lideraram o processo de republicanização brasileira, não interessava promover a ideia de “república popular” e expandir, além de um mínimo necessário, a participação política (2005b:12). Fez-se a “transição pelo alto”, entre as elites políticas de então, a que o povo assistiu, “bestializado” e inerte, tornando-se evidente a dissociação existente entre sociedade civil e sociedade política (Carvalho, 2005b).
19. Com ironia, Edmundo Coelho afirmou a respeito desse republicanismo aristocrático no Brasil do Oitocentos: “Se a você desagrada a noção de que a autoridade do Estado emana da vontade ou da soberania popular, melhor não utilizar o conceito de Estado em seus argumentos políticos; substitua-o, por exemplo, por ‘governo representati-

vo' e proponha para operacionalizá-lo o sufrágio censitário. Esta pode ser uma boa estratégia se você é um liberal brasileiro do século passado [XIX]: ela elimina os inevitáveis problemas de convivência do liberalismo com a democracia, tudo em nome de uma Razão Ilustrada – a dos 'cidadãos bons' – e da ordem pública" (Coelho, 1999:61).

20. De uma vertente romanizada, mais propensa ao militarismo que a ateniense.
21. Sumariando essas dificuldades lógicas e constrangimentos morais, afirma Carvalho: "era atroz ironia ter que usar ex-escravos para defender o País. Era insuportável contradição ter que usar ex-escravos numa guerra que se fazia em nome do combate à ditadura e à opressão. Era, enfim, enorme risco ir à guerra no exterior com a retaguarda ameaçada pelo inimigo interno" (Carvalho, 2005a:57).
22. Na carta enviada pelo imperador ao conde d'Eu – em 6 de abril de 1869, em que convocava o genro para o comando do Exército na Guerra do Paraguai – lia-se (em demonstração, ao mesmo tempo, breve e eloquente da centralidade de Pedro II no processo decisório da política imperial, fazendo lembrar o célebre dístico de Luís XIV): "*O Governo pensa como eu* (...) é preciso quanto antes livrar o Paraguai da presença de López (...) [o Governo] julgou conceder a demissão a[lo duque de] Caxias e nomear você" (*apud* Schwarcz, 2008:310, ênfase minha).
23. Tal percepção foi corroborada por Calógeras, para quem "ficara... por demais centralizada a orientação dos negócios na pessoa do Diretor Geral [do MNE]" (1936:210).
24. Superado em número de dias no cargo pelo ex-chanceler Celso Amorim, que ocupou a chefia do Ministério das Relações Exteriores entre 1993-1995 (governo Itamar Franco) e 2003-2011 (governo Lula).
25. Do que dá rico testemunho o volume organizado por Pereira (2012).
26. No fraseado (hagiográfico) que Álvaro Lins lhe dedicou, por motivo de sua morte, "... agora morto, é que ele começava realmente a viver. Pois Rio Branco continua a ser a principal figura do Itamaraty, que se tornou de modo ao mesmo tempo simbólico e real a 'Casa de Rio Branco'. E isso aconteceu porque, morrendo no momento certo, ele deixou de ser um homem para se tornar uma imagem. Como imagem, ele é sempre um ideal inalterado e renovado, uma força imaterial da qual procuramos aproximar-nos incessantemente" (Lins, 1996:443).
27. Max Weber (1997) apontava os seguintes entraves à manifestação do verdadeiro capitalismo moderno: (a) o tradicionalismo; (b) o patrimonialismo sem quadro administrativo; (c) o amplo campo de arbítrio do governante; (d) a má qualidade do pessoal administrativo; e (e) o patrimonialismo via quadro administrativo. Em alguma medida, todos eles estiveram presentes na construção do Estado português na modernidade.
28. Segundo Faoro, tratava-se do "relicário das tradições monárquicas" (1958:146).
29. Faoro escreve o seu ensaio muito antes da publicação, por José Murilo de Carvalho, de *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial* (original de 1980).
30. Justamente quando o clássico trabalho do professor Zairo Cheibub sobre a produção da PEB era apresentado à comunidade acadêmica, sob a forma de artigo, na revista *Dados*. Cf. Cheibub (1985).
31. Em que pese ao anacronismo, poder-se-á dizer que o processo histórico brasileiro guarda alguma semelhança com o que se deu na Península Itálica durante o Renasci-

mento. Segundo o historiador Hugh Trevor-Roper, estabeleceu-se uma nova dinâmica política, a partir do século XV, em todas as repúblicas da Itália: em face da ebullição sociopolítica europeia, as constituições republicanas, que foram respeitadas e mantidas intocadas num primeiro estágio, passaram a servir de pretexto de legitimação para determinadas ações despóticas e concentradoras de poder no correr dos anos. Isso se deu tanto na Milão de Visconti e Sforza quanto na Florença dos Médici: “[Cosimo de’ Médici] pode bem ter se lançado como pai da pátria e ‘primeiro cidadão’ da república, mas acabou por fundar uma dinastia grã-ducal destinada a durar séculos” (Trevor-Roper, 2005:6-7). Em Veneza, diante do temor suscitado pelo mecanismo eleitoral e por seu eventual sucessor (Francesco Foscari), o doge Mocenigo promoveu o “aparelhamento” do seu governo, convocando para tal operação os mais tradicionais aristocratas venezianos (cf. Trevor-Roper, 2005).

32. Para referência sobre os avanços e retrocessos nas propostas de democratização da política externa brasileira entre 1985 e 2010, ver Belém Lopes (2013, capítulo 2).
33. Matias Spektor (2013) ilustrou a referida tendência, criticando em artigo na *Folha de S. Paulo* a proposta do Itamaraty para aproximar-se da sociedade civil pela via da diplomacia pública unilateral – estratégia que se assemelha, em certo sentido, à propaganda governamental.
34. Em artigos recentemente publicados, busquei mostrar quão “circunstancial” para o corpo diplomático brasileiro foi a redemocratização de 1985. Como se depreende da sua leitura, não houve planejamento e qualquer impulso democratizante por parte do Itamaraty; antes, o contrário. Cf. Belém Lopes (2010 e 2011).
35. A expressão “arca das tradições” foi empregada por Joaquim Nabuco (1997:79) para descrever o Conselho de Estado do Brasil Império. *In verbis*: “[o Conselho de Estado era] o crisol dos nossos estadistas e a arca das tradições do governo”.
36. Indicativamente, dois séculos após o início dessa trajetória, os pontos de partida (razão de Estado) e de chegada (republicanismo mitigado) continuam próximos – como na “viagem redonda” que Faoro (2005) descreveu em *Os Donos do Poder*.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- ABRUCIO, Fernando; PEDROTI, Paula e PÓ, Marcos V. (2010), "A Formação da Burocracia Brasileira: A Trajetória e o Significado das Reformas Administrativas", in M. R. Loureiro; F. Abrucio e Regina R. Pacheco (orgs.), *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI*. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp. 27-71.
- AMORIM NETO, Octavio. (2011), *De Dutra a Lula*. Rio de Janeiro, Campus.
- ARISTÓTELES. (2001), *Política*. São Paulo, Martin Claret.
- AZAMBUJA, Marcos de. (2011), "Casa Bem-assombrada: O Itamaraty antes da sua Ida para Goiás". Disponível em <http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-54/memorias-pouco-diplomaticas/casa-bem-assombrada>. Acesso em 20/10/2013.
- BARCELLOS, Wantuil. (2005), Os Fundamentos da Cidadania em Maquiavel. Dissertação de mestrado, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, UFMG, Belo Horizonte.
- BELÉM LOPES, Dawisson. (2008), "A Plausibilidade de uma Gestão Democrática da Política Externa: Algumas Hipóteses (insatisfatórias) sobre o Caso Brasileiro". *Cena Internacional*, vol. 10, pp. 98-118.
- \_\_\_\_\_. (2010), "O Estilo Próprio da Nova República: 25 Anos de Redemocratização da Política Externa Brasileira". *Política Externa*, vol. 19, pp. 123-132.
- \_\_\_\_\_. (2011), "A Política Externa Brasileira e a 'Circunstância Democrática': Do Silêncio Respeitoso à Politização Ruidosa". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, pp. 67-86.
- \_\_\_\_\_. (2013), *Política Externa e Democracia no Brasil: Ensaio de Interpretação Histórica*. São Paulo, Editora Unesp.
- BIGNOTTO, Newton. (2002), *Pensar a República*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- \_\_\_\_\_. (2006), *Republicanismo e Realismo*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- \_\_\_\_\_. (org.). (2013), *Matrizes do Republicanismo*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- BOMFIM, Manoel. (1931), *O Brasil Nação*. Rio de Janeiro, Francisco Alves.
- BRUNI, Leonardo. (1996), "De Militia", in P. Viti (ed.), *Opere Letterarie e Politiche*. Torino, Unione Tipográfico, Editrice Torinense.
- BUENO, Clodoaldo. (2003), *Política Externa da Primeira Repúblida: Os Anos de Apogeu (1902 a 1918)*. São Paulo, Paz e Terra.
- CALÓGERAS, Pandiá. (1936), *Estudos Históricos e Políticos: (Res Nostra...)*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- CARDOSO, Sérgio (org.). (2004), *Retorno ao Republicanismo*. Belo Horizonte, Editora UFMG.
- CARVALHO, Fernanda V. de. (2012), "The Brazilian Position on Forests and Climate Change from 1997 to 2012: From Veto to Proposition". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, nº especial, pp. 144-169.
- CARVALHO, José Murilo de. (2005a), *Pontos e Bordados: Escritos de História e Política*. Belo Horizonte, Editora UFMG.

- \_\_\_\_\_. (2005b), *A Formação das Almas*. São Paulo, Companhia das Letras.
- CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. (2002), *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora da UnB.
- CHEIBUB, Zairo B. (1984), Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty. Tese de mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (1985). "Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 28, nº 1, pp. 113-131.
- COELHO, Edmundo C. (1999), *As Profissões Imperiais*. Rio de Janeiro, Record.
- CORRÊA, Luiz F. S. (2000), "Diplomacia e História: Política Externa e Identidade Nacional Brasileira". *Política Externa*, vol. 9, nº 1, pp. 22-32.
- COSER, Ivo. (2008), *Visconde do Uruguai: Centralização e Federalismo no Brasil – 1823-1866*. Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/Iuperj.
- DANESE, Sérgio. (1999), "A Diplomacia no Processo de Formação Nacional do Brasil". *Política Externa*, vol. 8, nº 1, pp. 98-117.
- DORATIOTO, Francisco. (2002), *Maldita Guerra: Nova História da Guerra do Paraguai*. São Paulo, Companhia das Letras.
- FAORO, Raymundo. (1958), *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre/Rio de Janeiro, Editora Globo.
- \_\_\_\_\_. (2005), *Os Donos do Poder: Formação do Patronato Político Brasileiro* (3<sup>a</sup> ed., revista e ampliada). São Paulo, Editora Globo.
- FARIA, Carlos Aurélio P., BELÉM LOPES, Dawisson e CASARÓES, Guilherme. (2013), "Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010)". *Bulletin of Latin American Research*, vol. 32, nº 4, pp. 468-482.
- FARIA, Carlos Aurélio P., NOGUEIRA, Joana e BELÉM LOPES, Dawisson. (2012), "Coordenação Intragovernamental para a Implementação da Política Externa Brasileira: O Caso do Fórum IBAS". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 55, nº 1, pp. 175-220.
- FARIA, Carlos Aurélio P. e PARADIS, Clarisse. (2013), "Humanism and Solidarity in Brazilian Foreign Policy under Lula (2003-2010): Theory and Practice". *Brazilian Political Science Review*, vol. 7, nº 2, pp. 8-36.
- FAUSTO, Boris. (2001), *História Concisa do Brasil*. São Paulo, Edusp.
- FELDMAN, Luiz. (2009), "Soberania e Modernização no Brasil: Pensamento de Política Externa no Segundo Reinado e na Primeira República". *Contexto Internacional*, vol. 31, nº 3, pp. 535-592.
- FREYRE, Gilberto. (1938), "Football Mulato". *Diário de Pernambuco*, 17 de junho. Disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/noblat/posts/2010/07/03/football-mulato-305261.asp>. Acesso em 23/10/2013.
- GOES, Synesio. (1991), *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas: Aspectos da Descoberta do Continente, da Penetração do Território Brasileiro Extra-Tordesilhas e do Estabelecimento das Fronteiras da Amazônia*. Brasília, IPRI.

- INOUE, Cristina. (2012), "Governance of Global Climate Change in the Brazilian Amazon: The Case of Amazonian Municipalities of Brazil". *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 55, nº especial, pp. 170-189.
- JESUS, Diego. (2009), "Mídia e Política Externa: Democratização ou Instrumentalização?". *Política Externa*, vol. 18, nº 3, pp. 189-204.
- LAFFER, Celso. (1985), "O Legado Diplomático da Viagem Presidencial de Tancredo Neves". *Contexto Internacional*, vol. 1, nº 2, pp.13-18.
- LESSA, Mônica; SARAIVA, Miriam e MAPA, Dhiego. (2012), "Entre o Palácio Itamaraty e o Palácio Capanema: Perspectivas e Desafios de uma Diplomacia Cultural no Governo Lula", in L. Pinheiro e C. Milani (orgs.), *Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp. 95-120.
- LINS, Álvaro. (1996), *Rio Branco*. Brasília, Funag e Editora Alfa-Ômega.
- LYNCH, Christian E. C. (2012), "O Império é que era a Repúblia: A Monarquia Republicana de Joaquim Nabuco". *Lua Nova*, nº 85, pp. 277-311.
- MAQUIAVEL, Nicolau. (1987), *O Príncipe*. São Paulo, Abril Cultural (Coleção Os Pensadores).
- \_\_\_\_\_. (2007), *Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio*. São Paulo, Martins Fontes.
- MATTOS, Ilmar R. (2004), *O Tempo Saquarema*. São Paulo, Hucitec.
- MELLO E SOUZA, André. (2012), "Saúde Pública, Patentes e Atores Não Estatais: A Política Externa do Brasil ante a Epidemia de Aids", in L. Pinheiro e C. Milani (orgs.), *Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp. 203-240.
- MILANI, Carlos. (2012), "Atores e Agendas no Campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos", in L. Pinheiro e C. Milani (orgs.), *Política Externa Brasileira: As Práticas da Política e a Política das Práticas*. Rio de Janeiro, FGV Editora, pp. 33-70.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL. (2002). *Guia de Estudos para o Concurso de Admissão à Carreira Diplomática 2002*. Disponível em <http://www.cursoclio.com.br/downloads/Editais/Guia%202002.pdf>. Acesso em 23/10/2013.
- MOULIN, Carolina. (2011), "Os Direitos Humanos dos Humanos sem Direitos: Refugiados e a Política do Protesto". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 26, nº 76, pp. 145-155.
- MOURA, Cristina Patriota. (2006), "O Inglês, o Parentesco e o Elitismo na Casa de Rio Branco". *Cena Internacional*, ano 8, nº 1, pp. 20-34.
- \_\_\_\_\_. (2007), *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- NABUCO, Joaquim. (1997), *Um Estadista do Império*. Rio de Janeiro, Topbooks.
- NELSON, Eric. (2008), "Republican Visions", in J. S. Dryzek, B. Honig e A. Phillips (eds.), *The Oxford Handbook of Political Theory*. New York, Oxford University Press.
- OLIVEIRA, Ivan T. e MILANI, Carlos. (2012), "Atores Não Estatais e Trade Policy-Making no Brasil: Análise dos Interesses e das Estratégias da CEB e da REBRI". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 55, nº 2, pp. 367-401.
- PAROLA, Alexandre. (2007), *A Ordem Injusta*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.
- PEREIRA, Manoel Gomes (org.). (2012), *Barão do Rio Branco: Cem Anos de Memória*. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão.

- PINHEIRO, Letícia. (2003), "Os Véus da Transparência: Política Externa e Democracia no Brasil". *IRI Textos*, nº 25, pp. 1-18.
- POCOCK, John G. A. (1975), *The Machiavellian Moment*. Princeton, Princeton University Press.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. (1966), *Administração e Estratégia do Desenvolvimento: Elementos de uma Sociologia Especial da Administração*. Rio de Janeiro, FGV Editora.
- REIS, Fábio W. (2000), *Política e Racionalidade*. São Paulo, Edusp.
- RIBEIRO, Renato J. (2009), "República Plena, Não. Democrática, Menos Ainda". *O Estado de S. Paulo*, 23 de agosto. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/suplementos,republica-plena-nao-democratica-menos-ainda,423268,0.htm>. Acesso em 11/1/2013.
- RICUPERO, Rubens. (2001), "O que Restou do Consenso de Tancredo?". *Folha de S. Paulo*, 30 de janeiro.
- SANTOS, Luís C. V. (2010), *O Dia em que Adiaram o Carnaval: Política Externa e a Construção do Brasil*. São Paulo, Ed. Unesp.
- SCHWARCZ, Lília M. (2008), *As Barbas do Imperador*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SILVA, Júlio J. C. R. (2002), *Ideário Político de uma Elite de Estado, Corpo Diplomático (1777/1793)*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- SILVA, Ricardo. (2008), "Liberdade e Lei no Neo-republicanismo de Skinner e Pettit". *Lua Nova*, nº 74, pp. 151-194.
- SKINNER, Quentin. (2006), *As Fundações do Pensamento Político Moderno*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SOARES, Álvaro. (1984), *Organização e Administração do Ministério dos Estrangeiros*. Brasília, Funcap.
- SOUZA, Amaury de. (2009), *A Agenda Internacional do Brasil*. São Paulo, Campus.
- SPEKTOR, Matias. (2013), "Portas Abertas?". *Folha de S. Paulo*, 10 de julho.
- STARLING, Heloisa e LYNCH, Christian. (2009), "República/Republicanos", in J. Feres Júnior (org.), *Léxico da História dos Conceitos Políticos do Brasil*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, pp. 225-245.
- TILLY, Charles. (1996), *Coerção, Capital e Estados Europeus*. São Paulo, Edusp.
- TREVOR-ROPER, Hugh. (2005), *Il Rinascimento*. Roma-Bari, Editori Laterza.
- URICOECHEA, Fernando. (1977), "O Estado Brasileiro Moderno: Das Máximas Patrimoniais aos Princípios Burocráticos". *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, nº 15, pp. 61-82.
- VAN CREVELD, Martin. (2004), *Ascensão e Declínio do Estado*. São Paulo, Martins Fontes.
- VIANNA, Francisco J. de Oliveira. (1952), *Populações Meridionais do Brasil* (5ª ed.). Rio de Janeiro, José Olympio.
- WEBER, Max. (1997), *Economía y Sociedad: Esbozo de Sociología Compreensiva*. México, Fondo de Cultura Económica.
- WOLIN, Sheldon S. (1960), *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Boston, Little, Brown and Company.

**RESUMO**

*Da Razão de Estado ao Republicanismo Mitigado: Uma Narrativa Faoriana sobre a Produção da Política Externa Brasileira*

Neste artigo, repassamos a evolução do sistema de produção da política externa brasileira desde o século XIX até os dias atuais, apontando-lhe os traços permanentes, em oposição aos conjunturais. As noções de “republicanismo aristocrático” e “estamento burocrático” fornecem substrato conceitual à fabricação de uma narrativa que, em diversos sentidos, diverge das grandes teses que estruturam o campo de estudos da Política Externa Brasileira na atualidade. O argumento central é que o estamento diplomático brasileiro se encontra, hoje, fortemente pressionado, tanto por forças democratizantes quanto pela complexificação das relações internacionais modernas, o que poderá erodir, por dentro e por fora, a antes indisputada primazia da elite brasileira na definição do que seja o interesse nacional.

**Palavras-chave:** Brasil; democracia; política externa; republicanismo aristocrático

**ABSTRACT**

*From Raison d’État to Mitigated Republicanism: A Narrative of the Production of Brazilian Foreign Policy Inspired by Raymundo Faoro*

In this article we approach the evolution of a “foreign policy system” in Brazil, since the 19th century until current day, pointing out its permanent elements (as opposed to conjunctures). The notions of “aristocratic republicanism” and “bureaucratic estate” provide theoretical ground to the fabrication of a narrative that, in several ways, diverges from the ones which have structured the field of Brazilian Foreign Policy studies. Our main argument is that the Brazilian diplomatic stratum finds itself under pressure today, due to political democratization and also because modern international relations are growing more and more complex, what can mitigate the primacy the Brazilian national elite has always enjoyed in defining what should be understood as the national interest.

**Keywords:** Brazil; democracy; foreign policy; aristocratic republicanism

## RÉSUMÉ

*De la Raison d'État au Républicanisme Atténué: Un Récit à la Faoro sur la Production de la Politique Extérieure Brésilienne*

Dans cet article, on récapitule l'évolution du système de production de la politique extérieure brésilienne du XIX<sup>e</sup> siècle à nos jours, en montrant ses traits permanents par opposition à ses traits conjoncturels. Les notions de "républicanisme aristocratique" et "d'état bureaucratique" offrent, pour plusieurs raisons, une base conceptuelle pour arriver à un récit différent des grandes thèses qui constituent le champ d'études en politique extérieure brésilienne actuelle. Le trait central est que la strate diplomatique brésilienne subit aujourd'hui de fortes pressions, soit de la part de forces démocratisantes, soit à cause de la complexité croissante des relations internationales modernes, ce qui pourra entamer, du dedans et du dehors, ce qui avait toujours été la primauté indiscutable de l'élite brésilienne de définir en quoi consiste l'intérêt national.

**Mots-clés:** Brésil, démocratie; politique extérieure; républicanisme aristocratique

## RESUMEN

*De la Razón de Estado al Republicanismo Mitigado: Una Narrativa Faoriana sobre la Producción de la Política Exterior Brasileña*

En este artículo, repasamos la evolución del sistema de producción de la política exterior brasileña, desde el siglo XIX hasta la actualidad, centrándonos en sus rasgos permanentes, en oposición a los coyunturales. Las nociones de "republicanismo aristocrático" y "estamento burocrático" proveen el sustrato conceptual necesario para fabricar una narrativa que, en diversos sentidos, difiere de las grandes tesis que estructuran el campo de estudios de la política exterior brasileña en la actualidad. El argumento central es que el estamento diplomático brasileño se encuentra, hoy, fuertemente presionado, tanto por fuerzas democratizadoras como por la complejización de las relaciones internacionales modernas, lo que podrá erosionar, por dentro y por fuera, la antes indisputada primacía de la élite brasileña en la definición de lo que puede ser entendido como interés nacional.

**Palabras clave:** Brasil; democracia; política exterior; republicanismo aristocrático