

## **Bases sociológicas da produção da política externa na Nova República: patrimonialismo estamental, insulamento burocrático e republicanismo mitigado\***

Mario Schettino Valente

### **Mario Schettino Valente**

é doutorando no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

E-mail: mario.s.valente@gmail.com

### **Resumo**

Este artigo recorre ao pensamento social e político brasileiro para apresentar uma narrativa das bases sociológicas da produção da política externa nacional na Nova República. Analisa-se a conformação da sociedade brasileira e de seu Estado nacional para discutir como a herança patrimonial e burocrática portuguesa, que conformou o império brasileiro, a crescente racionalidade técnico-burocrática, sobretudo a partir dos anos 1930, e o processo de pluralização da sociedade brasileira, a partir da transição democrática iniciada em 1974, configuraram a produção da política externa nos primeiros trinta anos da Nova República. Argumenta-se que essas características, aparentemente antinômicas, engendraram em tensões e adaptações que se traduzem no acúmulo entre patrimonialismo estamental, insulamento burocrático e republicanismo mitigado como traços característicos da produção da política externa na Nova República. O acúmulo histórico dessas três características resultou em um ciclo de política externa concentrado e refratário à participação da sociedade. No período recente, este ciclo tem sofrido pressões para ampliar os espaços de participação e de contestação, embora essas demandas não necessariamente advoguem por uma ampliação que permita a participação irrestrita da sociedade, refletindo valores históricos da formação da comunidade política e do Estado brasileiro. Para realizar esse esforço científico, emprega-se a metodologia qualitativa, predominantemente as revisões bibliográfica e historiográfica, bem como a narrativa discursiva.

### **Palavras-chave**

Política externa brasileira; pensamento social e político; patrimonialismo; insulamento burocrático; republicanismo mitigado.

### **Abstract**

This article relies on the Brazilian social and political thought to provide a narrative of sociological foundations of the national foreign policy in the New Republic. This research analyses the conformation of the Brazilian society and its national State to discuss how the Portuguese patrimonial and bureaucratic heritage, which shaped the Brazilian empire, the ever-increasing technical and bureaucratic rationality, mainly since the 1930s, and the process of pluralisation in the Brazilian society, majorly since the democratic transition sparked in 1974, set the foreign policy production in the first thirty years of the New Republic. This narrative argues that these seemingly antinomic characteristics engendered tensions and adaptations, which result in the accumulation of estate-type

## **Bases sociológicas da produção da política externa na Nova República: patrimonialismo estamental, insulamento burocrático e republicanismo mitigado\***

Mario Schettino Valente

patrimonialism, bureaucratic insulation, mitigated republicanism as characteristic features of the foreign policy production in the New Republic. The historical accumulation of these three characteristics resulted in a concentrated foreign policy cycle that is refractory to the participation of society. In recent years, this cycle has been under pressure to expand its openness to participation and opposition, though these demands have not necessarily advocated for an enlargement that permits the unrestricted participation of society, reflecting historical values of the formation of the Brazilian political community and State. To develop this scientific endeavor, this research employs the qualitative methodology, predominantly historiographical and literature reviews, as well as discursive narrative.

### **Keywords**

Brazilian Foreign Policy, social and political thought; patrimonialism; bureaucratic insulation; mitigated republicanism.

Esses trinta anos de Nova República (1985-2015) presenciaram substanciais transformações na sociedade e no Estado brasileiro. “Diretas Já”, a retirada do “entulho autoritário”, a Assembleia Constituinte e a Constituição de 1988, as primeiras eleições diretas para presidente da república em quase trinta anos, a grande mobilização popular em favor do impedimento constitucional do primeiro presidente eleito, a estabilização da economia, as reformas neoliberais na estrutura estatal, a ascensão democrática da oposição de esquerda à presidência, a redução significativa da miséria, e a manutenção da estabilidade financeira e política após uma crise econômica de proporções globais são alguns eventos que denotam essas transformações sociais e nas estruturas estatais nacionais, em que se observa um aumento incremental dos espaços de participação e de contestação no sistema político nacional – *i.e.* um desenvolvimento gradual de estruturas pluralistas (ARAGÃO, 1996; POWER; DOCTOR, 2004; GOZETTO; THOMAS, 2014).

O aprofundamento do pluralismo no sistema político brasileiro, um processo de marchas e contramarchas iniciado em 1974, resulta em dispersão e fragmentação do poder político entre grupos de interesse, bem como retroalimenta as pressões por mais espaços de participação e de contestação nas estruturas do processo político herdadas, em certa medida, de regimes anteriores. Conseqüentemente, observam-se grupos anteriormente privilegiados e ambientados a essas antigas estruturas resistindo a essa abertura (LIMA, 2000; KINZO, 2001; BELÉM LOPES; VALENTE, 2015).

Nesse contexto, este artigo busca analisar as bases sociológicas da política externa brasileira. Investigam-se as relações ente sociedade e Estado, por intermédio da análise sociológica, para compreender quais são as razões que tornaram a produção da política externa refratária à participação da sociedade. Este desenho justifica-se como fonte auxiliar na interpretação da produção da política externa, ao concentrar seu foco primário na sociedade, e não somente nos atores estatais, para a conformação do processo de produção dessa política pública, conforme sugerem Belém Lopes e Faria (2015).

Argumenta-se que a herança patrimonial e burocrática portuguesa, a crescente racionalidade técnico-burocrática, sobretudo a partir dos anos 1930, e o processo de pluralização da sociedade brasileira a partir da transição democrática, iniciada em 1974, configuraram a produção da política externa nacional nos primeiros trinta anos da Nova República. Sob esse prisma, a narrativa construída mostra que características dessas três formas de organização e de interação entre sociedade e Estado se acumularam, formando as bases sociológicas da produção da política externa nacional. Essas características, aparentemente antinômicas, resultaram em tensões e adaptações que se traduzem no acúmulo entre patrimonialismo estamental (FAORO, 2001), insulamento burocrático (NUNES, 2003) e republicanismo mitigado (BELÉM LOPES, 2014) como traços característicos da produção da política externa na Nova República. Para realizar esse esforço científico, emprega-se a metodologia qualitativa, predominantemente as revisões bibliográfica e historiográfica, bem como a narrativa discursiva.

Destaca-se que, embora se utilize o conceito formulado por Faoro (2001), este artigo não se fia à concepção desse autor de que o Estado, como um ente autônomo e semelhante a um Leviatã, se impõe sobre as relações sociais, políticas e econômicas. Pelo contrário, entende-se que as relações da sociedade, seus valores e suas dinâmicas são os fatores que conformam o Estado, sua organização e sua interação com a sociedade, em uma concepção mais próxima da formulada por Weber, conforme advogam Werneck Viana (1999) e Campante (2003).

Estrutura-se o artigo em quatro seções. Nas três primeiras, mostra-se como o patrimonialismo, a racionalização da burocracia e a pluralização nacional transmutaram-se em patrimonialismo estamental, insulamento burocrático e republicanismo mitigado. Na quarta seção, apresentam-se as considerações finais.

### **Do patrimonialismo português ao patrimonialismo estamental brasileiro**

O Estado patrimonial organiza-se a partir de uma dominação de tipo tradicional em que a legitimidade se funda em uma autoridade sacralizada pelo tempo. O poder político baseia-se no poder arbitrário e pessoal do príncipe e legitima-se pela tradição, que ao mesmo tempo sustenta e limita o poder da coroa frente aos súditos. Dominadores e dominados internalizam essa relação de obediência como uma norma válida, em que os dominadores creem ter autoridade para o mando, enquanto os dominados acreditam e se submetem a essa autoridade. No Estado patrimonial, o controle sobre o território é uma necessidade premente, pois se encontra limitado pela distância do centro do poder, pelas dificuldades de comunicação e pelos poderes locais. Para exercer esse controle, o príncipe necessita de um corpo de encarregados que garantam a autoridade e a vontade do príncipe nos rincões. Comumente, as elites locais são cooptadas pelo poder central para representar a autoridade do príncipe, neutralizando, assim, as potenciais forças de oposição à coroa (WEBER, 2004; CAMPANTE 2003).

Nesses termos, a construção do patrimonialismo português tem como base fundante o fortalecimento da coroa, em detrimento da nobreza rural, após um longo processo histórico. Entre os séculos XI e XV, os esforços empreendidos no conflito com os mouros marcaram a redução relativa dos poderes da nobreza, com o enfraquecimento da estrutura feudal e a consolidação de um poder central. Nos séculos XVI e XVII, destaca-se o compartilhamento de poder entre a coroa e os grandes proprietários de terras devido à prosperidade econômica promovida não somente pelo êxito nas navegações, que controlou o crescimento vegetativo dentro do território português, como também pela substantiva expansão das produções de azeite e de vinho na metrópole. O processo de centralização e afirmação do poder real ocorreu somente nos fins do século XVII e ao longo do século XVIII, a partir da descoberta de ouro em Minas Gerais, que forneceu recursos suficientes para a coroa expandir o aparato estatal e controlar a nobreza rural. A ascensão do despotismo esclarecido, a partir do gabinete liderado por Sebastião José de Carvalho e Melo (1750-1777), o Marquês de Pombal, retirou os últimos privilégios concedidos à nobreza rural e incrementou a participação de outros setores da sociedade portuguesa na burocracia e nos negócios do Estado, submetendo-os ao poder central (OLIVEIRA MARQUES, 1977; CARVALHO, 2008).

Os esforços de modernização empreendidos nos séculos XVII e XVIII expandiram a administração e o aparato judicial do Estado português. Retiraram-se os poderes dos conselhos, espaços utilizados pela nobreza rural para influir na administração pública, e atribuíram-se maiores competências às Secretarias de Estado, sobretudo a partir da

reforma de 1736. Expandiu-se a estrutura administrativa e judicial por intermédio do aumento de comarcas – de 27, em 1641, para 44, no início do século XIX –, do incremento das prerrogativas da polícia de Estado, principalmente por meio da reforma de 1780, e da abolição das donatarias e da justiça senhorial em 1790, unificando a administração da justiça e extinguindo os privilégios aristocráticos, principalmente os vestígios feudais que conferiam direitos relativos à jurisdição e à entrada de funcionários da coroa em territórios da nobreza rural. A partir de 1790, a concessão de títulos tornou-se uma simples honraria, sem qualquer recompensa material ou respeito às linhagens (OLIVEIRA MARQUES, 1977).

O Estado português projetou-se também sobre a economia, sobretudo no período pombalino (1750-1777). Os exclusivos comerciais da exploração colonial foram reforçados, bem como companhias e monopólios foram instalados com maior vigor na Metrópole, conforme ilustram a Companhia para a Agricultura das Vinhas e do Alto Douro (1756), a Companhia Geral das Reais Pescas do Reino do Algarve (1773), a Real Fábrica das Sedas (1734) e a Cordoaria Nacional (1779). Algumas das estruturas criadas no período pombalino não sobreviveram à deposição do Marquês, mas a projeção do Estado nas atividades econômicas se manteve nos gabinetes seguintes (OLIVEIRA MARQUES, 1977).

A diversidade e a complexidade dos negócios do Estado reforçaram o papel da burocracia em Portugal e refletiram-se na necessidade de especialização para o desempenho das funções administrativas. O recrutamento de funcionários do Estado português passou a considerar as formações específicas e determinados currículos em cargos da administração, tornando a linhagem familiar um critério acessório. Nesse sentido, o recrutamento do Estado ampliou-se para as camadas médias e reformas educacionais no terceiro quartil do século XVIII, abrangendo os níveis primário, secundário e universitário, visaram desenvolver o conhecimento técnico necessário, sobretudo das ciências naturais, da física, da química e da matemática, bem como sanar a necessidade de homogeneização de valores por intermédio da socialização nesses ambientes de treinamento (OLIVEIRA MARQUES, 1977; MONTEIRO, 2003).

O fim de privilégios aristocráticos somado à necessidade de educação formal, que a fidalguia rural nem sempre possuía, subjugou a nobreza rural à coroa. Em situação semelhante encontrava-se a burguesia incipiente, que possuía oportunidades restritas devido à ascendência da coroa sobre a economia (OLIVEIRA MARQUES, 1977; MONTEIRO, 2003). Nas palavras de Dias (1986, p. 180), “o ‘elitismo burocrático’ era uma das válvulas de escape da instabilidade econômica sabiamente expressa no ditado do século XVIII: ‘pai taverneiro, filho nobre, neto mendicante’”. Dessa forma, consolidava-se o domínio patrimonial por meio da interiorização do poder arbitrário príncipe, com a expansão e consolidação do monopólio da justiça, bem como por intermédio de uma dependência econômica dos súditos, incluindo parte dos setores mais dinâmicos da economia, em relação aos negócios da coroa. Ambos os processos de dominação da sociedade pela coroa utilizaram o alargamento da burocracia estatal, pela distribuição de cargos e de sinecuras, como forma de cooptar os setores da sociedade que, potencialmente, poderiam se opor ao poder central (OLIVEIRA MARQUES, 1977; CARVALHO, 2008).

Nesse sentido, pertencer ao corpo de funcionários do Estado tornou-se um fator de distinção dentro da sociedade portuguesa. A burocracia não era mais recrutada, bem como almejada, somente entre a nobreza rural, mas também em outros grupos que possuíam indivíduos capazes, como a elite colonial e a população urbana. Diferentemente de outros Estados

européus, como Inglaterra e Prússia, os indivíduos a serviço do rei português ou da empresa colonial necessitavam de um treinamento técnico, realizado em escolas secundárias, em faculdades e em universidades europeias, com destaque para a Universidade de Coimbra, fundada em 1290 (SECKINGER, 1978; CAMPANTE 2003; CARVALHO, 2008).

O treinamento técnico era responsável por uma certa homogeneização ideológica e pela socialização desses indivíduos, uma vez que o recrutamento não ocorria, necessariamente, pela origem social. Esse corpo de indivíduos socializados passava a compartilhar alguns valores, possuía prestígio dentro da sociedade portuguesa, e diferenciava-se pelos poderes e pelas benesses recebidas no exercício de suas atividades administrativas, constituindo, assim, uma espécie de estamento do Estado português (SECKINGER, 1978; CAMPANTE 2003; CARVALHO, 2008).

Uma sociedade estamental constitui-se por ordens de *status*, entendido como prestígio social, em qualificações positivas ou negativas. Os grupos qualificados positivamente, usualmente, possuem um estilo de vida pré-moderno, que desvaloriza o esforço premeditado e contínuo, o interesse lucrativo, e que visa à manutenção da exclusividade de seu *modus vivendi* por intermédio de monopólios políticos, sociais e econômicos, que se traduzem em privilégios de consumo. A distinção dos estamentos, portanto, se baseia na diferenciação da honra pessoal, no exclusivismo social e na ostentação de consumo (CAMPANTE, 2003, p. 162). Assim, o patrimonialismo português estabeleceu-se a partir da relação entre os diferentes grupos sociais e a coroa, mediada pelo estamento burocrático, ao qual parte substantiva da população portuguesa almejava integrar, sobretudo aqueles que possuíam posses suficientes para arcar com a formação nas instituições de educação portuguesas ou europeias. A dominação portuguesa exercia-se, também, por meio desse estamento burocrático, como forma de neutralizar a influência da nobreza rural e outras forças políticas potencialmente centrífugas (OLIVEIRA MARQUES, 1977; SECKINGER, 1978; CAMPANTE 2003; CARVALHO, 2008).

A organização patrimonial do Estado português e parte desse estamento burocrático transferiram-se para o Brasil em 1808. Entre dez e quinze mil indivíduos integravam a comitiva real que escapara da invasão napoleônica, dentre eles os membros da família real, funcionários públicos e nobres dependentes do tesouro real. No período em que esteve em território brasileiro, a coroa portuguesa buscou remontar o aparato administrativo real e expandir a burocracia, na capital e nas capitâncias, para prover um meio de vida para essa nobreza dependente, bem como para cooptar a elite brasileira por meio de sinecuras. Assim, quando D. João retornou para Portugal, em 1821, o território brasileiro encontrava-se dotado de uma estrutura administrativa completa, paralela à reestabelecida na Europa, e alçara-se a Estado integrado ao Reino Unido de Portugal e Algarves. A existência de um corpo de funcionários do Estado brasileiro fiel a D. Pedro permitiu que a aliança do Príncipe Regente com a elite agroexportadora promovesse a independência nacional com um mínimo de violência, sem causar grandes reações e mobilizações locais. Atribui-se também a esse corpo a manutenção do território brasileiro após a independência, evitando as forças centrípetas que acometeram as colônias espanholas na América Latina (OLIVEIRA MARQUES, 1977; SECKINGER, 1978; DIAS, 1986; CARVALHO, 2008).

Conforme argumenta Dias (1986), o processo de reprodução e de robustecimento da organização patrimonial do Estado português no território brasileiro, denominado pela autora como “interiorização da metrópole”, ocorreu em razão de uma aliança entre elites locais, no território da colônia, e as cortes instaladas no Rio de Janeiro. O pequeno grupo que concentrava as posses de terras e os recursos econômicos encontrava-se aterrorizado

face à enorme massa de desprovidos nos meios urbano e rural, composta tanto por pessoas livres, quanto pelo grande número de escravos. Temia-se que uma cruenta revolução irrompesse nos moldes do processo de independência do Haiti em 1794. Por sua vez, as cortes instaladas no Rio de Janeiro – primeiro a portuguesa e, posteriormente, a brasileira – necessitavam aumentar o controle sobre o território brasileiro, sobretudo nas regiões norte e nordeste, que se constituíam relevantes fontes de impostos para o financiamento das atividades do Estado e das obras desenvolvidas no entorno do Rio de Janeiro. Dias (1986) identifica o íterim de 1808 a 1853 como o período de instalação e consolidação do aparato estatal no Brasil, uma vez que os fatores que promoveram a aliança entre as elites locais e a coroa portuguesa, instalada no Rio de Janeiro, se perpetuaram no Brasil imperial.

Dessa forma, assim como havia feito D. João, os imperadores brasileiros distribuíram cargos da administração pública como forma de beneficiar aliados e de cooptar potenciais opositores. Devido à extensão do território brasileiro, à ausência de recursos financeiros e humanos para administrar diretamente o império, e à existência de elites locais com poderes não negligenciáveis, a coroa brasileira utilizou-se de instrumentos de dominação patrimonial, como atribuir competências e tarefas administrativas aos proprietários de terras e comerciantes mais proeminentes de cada municipalidade. Nesse sentido, foram instituídas a Guarda Nacional, os juízes de paz e, posteriormente, em substituição a esses, os delegados e subdelegados (SECKINGER, 1978; DIAS, 1986; CARVALHO, 2008).

A dominação por intermédio da constituição de um estamento burocrático também se perpetuou. Mantiveram-se as características portuguesas no recrutamento da burocracia imperial brasileira, em que indivíduos eram recrutados entre os diversos grupos sociais, mas possuíam um treinamento técnico que funcionava como um processo de certa socialização e homogeneização ideológica. Até a independência nacional, esse treinamento era realizado, majoritariamente, na Universidade de Coimbra. Posteriormente, com a criação dos cursos superiores de Direito no Brasil em 1827, o processo de socialização e homogeneização passou a ser realizado, predominantemente, pelas instituições nacionais (PANG; SECKINGER, 1972; BARMAN; BARMAN, 1976; CARVALHO, 2008).

Os cursos superiores brasileiros concentravam-se em quatro localidades: Pernambuco, São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Os cursos de Direito, responsáveis pelo treinamento de maior parte dos indivíduos que desejavam integrar a burocracia brasileira, limitavam-se às escolas de Olinda, posteriormente transferida para Recife, e de São Paulo. Essa concentração, e o frequente intercâmbio de professores e estudantes entre essas instituições contribuíam para o processo de socialização e homogeneização. A nomeação para cargos em diversas áreas do Estado e em várias províncias resultava em uma circulação geográfica e social que completava a homogeneização iniciada pelo treinamento nas escolas superiores (PANG; SECKINGER, 1972; BARMAN; BARMAN, 1976; CARVALHO, 2008).

Pertencer ao corpo de funcionários do Estado era fonte de prestígio, de poder e de rendas. Assim, os grupos sociais com maiores poderes econômicos buscavam integrar a burocracia imperial como forma de estabelecer uma rede de poder e de prestígio, ainda que estivessem submetidos ao imperador. Como resultado, observam-se os fenômenos que Faoro (2001) denominou “empreguismo” e “filhotismo”. O “empreguismo” era a busca incessante da sociedade, incluindo a elite econômica imperial, por um emprego público ou por outras benesses providas pelo Estado brasileiro. O “filhotismo” era a tentativa do indivíduo de, uma vez instalado na administração imperial, buscar um lugar no Estado brasileiro também para a sua prole (PANG; SECKINGER, 1972; CARVALHO, 2008).

A circulação entre cargos administrativos era um mecanismo eficaz para ascender aos níveis mais altos da administração e da política imperial, conforme ilustra a figura 1. Essa dinâmica é um pouco mitigada ao longo do Segundo Reinado, quando os profissionais liberais com ensino superior passam a ocupar, juntamente com os burocratas, os cargos políticos mais altos. Não obstante, resta claro que o processo de socialização e homogeneização via ensino superior ainda é um requisito importante para compor esse estrato, com destaque importante para os bacharéis em direito (PANG; SECKINGER, 1972; BARMAN; BARMAN, 1976; CARVALHO, 2008), conforme mostra a tabela<sup>1</sup>.

371

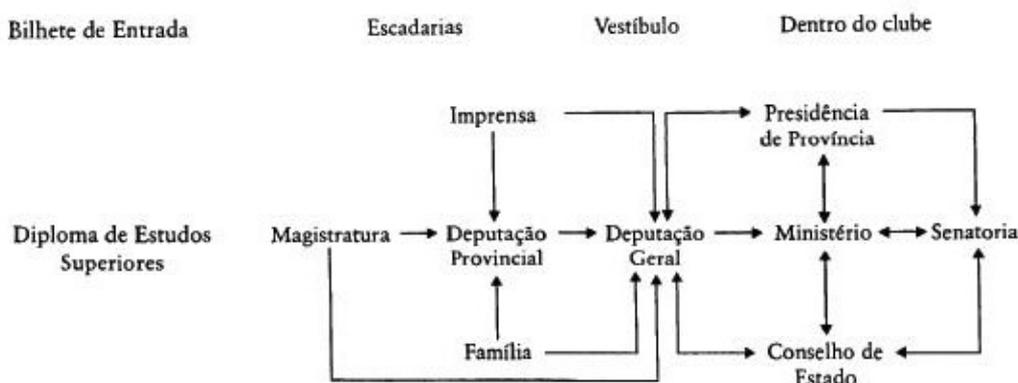
Esse corpo administrativo-político que retira prestígio, renda e influência da relação patrimonial Faoro (2001) denomina de “estamento burocrático”, bem como conceitua como “patrimonialismo estamental” as relações de poder estabelecidas por essa forma de dominação. Para esse autor, o estamento político-burocrático não somente se origina da dominação patrimonial, como a reforça continuamente, à medida que submete as gerações futuras (CAMPANTE, 2003). Dessa relação de dominação, Faoro (2001) aponta para o processo de alijamento da comunidade política do processo político como o principal efeito do patrimonialismo estamental, uma vez que se reduz gradualmente as forças de grupos sociais por meio da contínua cooptação dos setores dinâmicos da sociedade pelos cargos no Estado. O estamento burocrático brasileiro equilibrava-se entre os interesses dos grupos sociais do qual seus indivíduos advinham e os da coroa; contudo em situações em que esses interesses conflitavam, o estamento burocrático alinhava-se aos desejos de seu empregador. Se, durante o Primeiro Reinado (1822-31), os interesses da elite agroexportadora e do estamento burocrático coincidiam-se na consolidação do Estado nacional e na manutenção do território, ao longo do período imperial, o estamento burocrático passou a se alinhar com a coroa e a contrariar, cada vez mais, os interesses da comunidade política brasileira (FAORO, 2001; CARVALHO, 2008).

Tabela 1 - Ocupação dos Minstros por períodos, 1822-89 (%)

Ocupação/ Coorte	1822-31	1831-40	1840-53	1853-71	1871-89	Total
Magistrados	33,33	45,73	47,83	30,00	12,13	26,69
Militares	46,66	31,41	13,05	20,00	6,06	22,38
Funiconários públicos	6,67	5,72	-	2,00	-	0,46
Diplomatas	-	-	-	2,00	-	0,46
“Políticos”	6,67	-	8,69	4,00	3,03	4,10
<b>Total Governo</b>	<b>93,33</b>	<b>82,86</b>	<b>69,57</b>	<b>58,00</b>	<b>22,74</b>	<b>59,83</b>
Professores	4,44	5,72	8,69	14,00	7,57	8,21
Advogados	2,23	2,85	17,39	20,00	46,96	21,46
Jornalistas	-	-	-	4,00	3,03	1,82
Médicos	-	5,72	-	-	4,55	2,28
Engenheiros	-	-	-	2,00	3,03	1,37
<b>Total Profissões</b>	<b>6,67</b>	<b>14,29</b>	<b>26,08</b>	<b>40,00</b>	<b>65,09</b>	<b>35,14</b>
Fazendeiros	-	-	4,35	-	9,09	3,20
Comerciantes	-	-	-	2,00	3,03	1,37
Total Economia	-	-	4,35	2,00	12,12	4,57
<b>Total</b>	<b>100,00</b> (n= 45)	<b>100,00</b> (n= 35)	<b>100,00</b> (n= 23)	<b>100,00</b> (n= 50)	<b>100,00</b> (n= 66)	<b>100,00</b> (n= 219)

Fonte: CARVALHO, 2008, p. 103

Figura 1 - Trajetória Política



Fonte: CARVALHO, 2008, p. 126

A política externa era uma das muitas expressões do patrimonialismo estamental brasileiro. Os representantes nacionais buscavam emular as cortes europeias no acúmulo cultural e na etiqueta protocolar. Os consulados e as representações eram utilizados como prebendas para sustento, treinamento e circulação dos filhos do estamento burocrático.

As propriedades públicas e privadas confundiam-se, com a realização de atividades nas residências dos funcionários públicos, auferiam-se rendas a partir de atividades consulares e de negociações financeiras ou comerciais, a ponto de alguns cônsules recusarem mudanças para cargos mais altos na hierarquia burocrática devido à proficuidade de alguns postos no estrangeiro. Também no processo de produção política externa, o estamento burocrático arvorou-se do papel de intérprete dos interesses da coletividade a partir de seus próprios parâmetros intelectuais e morais (SECKINGER, 1978; BELÉM LOPES, 2014).

A instalação da república não resultou na anulação do patrimonialismo estamental, mas em sua mitigação. O governo republicano sustentava-se em uma intrincada rede de alianças entre os poderes central, provincial e local, denominada de “política dos governadores” ou “política dos Estados” (MATTOS, 2012). Esta política de dominação valia-se das mesmas práticas clientelísticas do patrimonialismo estamental, como a distribuição de cargos para cooptar adversários, reforçar os laços entre aliados e construir uma rede de poder e de prestígio. A ausência de pessoal capacitado em outros grupos sociais ensejou a utilização do estamento burocrático imperial para a continuidade dos negócios do Estado, embora não fosse o principal corpo para o exercício de dominação do governo central (CARVALHO, 2008).

A continuidade do estamento burocrático imperial resultou na perpetuação de valores e dinâmicas políticas do patrimonialismo estamental. Embora, no Segundo Reinado, as discussões sobre política externa não se restringissem a apenas uma instituição, o Conselho de Estado exercia uma função protagônica de estabilização das posições exteriores do Brasil, em razão da hipotrofia do Ministério dos Negócios Estrangeiros, da incapacidade do Parlamento de controlar os atos externos e da propensão do imperador em utilizar preferencialmente esse espaço para deliberação de questões mais substantivas devido à confidencialidade de suas discussões. Compunham o Conselho de Estado pessoas escolhidas pelo imperador, normalmente com longos anos de passagem por diversos postos da administração e da política imperial, encontravam-se nele congregados os principais líderes dos dois grandes partidos monárquicos e os principais burocratas desvinculados de partidos. O órgão podia se reunir de forma plenária, com todos os seus doze integrantes, ou em cada uma de suas seções individuais, conforme designação imperial: Justiça e Estrangeiros; Império; Fazenda; e Marinha e Guerra (CARVALHO, 2008; FELDMAN, 2009).

Pandiá Calógeras (*apud* Belém Lopes, 2014) argumenta que a supressão do Conselho de Estado, com a instalação da república e da ordem constitucional de 1891, não findou as características de concentração da produção da política externa brasileira, uma vez que as funções exercidas pelo extinto Conselho teriam se transferido para o Itamaraty, precisamente na Diretoria-Geral do Ministério. A percepção de perpetuação dos valores e das dinâmicas torna-se mais premente ao se observar que a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, depois Ministério das Relações Exteriores, manteve Joaquim Thomaz do Amaral, Visconde do Cabo Frio, como Diretor-Geral de 1865 a 1907, continuidade esta que contrasta com a frequente mudança de ministros, tanto no Segundo Reinado, quanto na República Velha (CHEIBUB, 1985; CERVO, 2013; BELÉM LOPES, 2014).

A tese de transmissão de valores e dinâmicas do estamento burocrático imperial para a produção da política externa da República Velha reforça-se com a figura de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, Ministro das Relações Exteriores de 1902 a 1912 e patrono da diplomacia brasileira. O Barão do Rio Branco ilustra com clareza o “empreguismo” e o “filhotismo” da sociedade estamental brasileira, uma vez que era filho de José Maria da Silva Paranhos, o Visconde do Rio Branco, proeminente figura política do Segundo Império e Presidente do Conselho de Ministros entre 1871 e 1875.<sup>2</sup> Antes de

assumir o Ministério, no período republicano, o Barão formou-se na Faculdade de Direito do Recife, embora tenha iniciado o curso em São Paulo, foi deputado provincial e cônsul em Liverpool, realizando parte da trajetória política desenhada na Figura 1. Ao ascender ao Ministério das Relações Exteriores, o Barão do Rio Branco perpetuou um conjunto de valores e práticas do período imperial, notadamente formulado e reproduzido pela elite política conservadora imperial, como a independência de inserção nacional, a autodeterminação, a não intervenção, a solução pacífica de controvérsias, o realismo e o pragmatismo, e a cordialidade oficial na política regional (DORATIOTO, 2000; CERVO, 2008; LYNCH, 2014; ALSINA JR., 2014).

A proeminência da figura do Barão na produção da política externa é tamanha que transcende os estudos sobre a política externa na República Velha (CHEIBUB, 1985; CERVO, 2008; LYNCH, 2014; BELÉM LOPES, 2014), uma vez que, conforme argumenta Belém Lopes (2014, p. 495), o seu legado centenário ainda é fonte de disputa entre as correntes políticas do Itamaraty, que buscam afirmar sua legitimidade a partir de suas posições em relação à proximidade com o ideário do Barão.

As centralidades do Visconde do Cabo Frio e do Barão do Rio Branco refletem, em alguma medida, na manutenção de critérios de recrutamento e treinamento do corpo burocrático do império no Itamaraty republicano. Esses critérios baseavam-se em virtuosismos aristocráticos pré-modernos, dificilmente aferíveis de forma objetiva e pessoal, devido a seu recorte:

[T]ais 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). (BELÉM LOPES, 2014, p. 484).

A incorporação da dinâmica de produção da política externa no Ministério de Relações Exteriores da república, a centralidade de personalidades do estamento burocrático imperial e a manutenção dos critérios de recrutamento contribuíram para reproduzir e perenizar um conjunto de valores e de dinâmicas do patrimonialismo estamental — *i.e.* das relações de cooperação e dependência entre a elite imperial e o Estado, sobretudo aqueles que compunham a burocracia estatal — que alija grupos sociais da produção da política externa nacional e atribui aos membros da burocracia diplomática os papéis de intérprete preferencial da inserção internacional do Estado, bem como de fonte e agente dessa política pública. Ao recrutar, predominantemente, entre as famílias pertencentes ao antigo estamento burocrático imperial, o Itamaraty reproduziu, em larga medida, a homogeneidade e o espírito de corpo do estamento burocrático imperial entre a burocracia diplomática, o que se constituiu um fator de fortalecimento próprio nos anos vindouros, ao permitir que a coesão entre seus integrantes forjasse símbolos a partir de sua história e seus valores comuns, conferindo-lhes capacidade de mobilização e resiliência (CHEIBUB, 1985; BELÉM LOPES, 2014).

### **A racionalização do Estado e o insulamento burocrático resultante**

Embora os esforços em favor da racionalização do Estado, procurando reduzir as sobreposições de competência, o excesso de procedimentos, e priorizar o mérito e a capacidade técnica na contratação e na promoção dos funcionários públicos, datem ainda do período imperial, as reformas que transformaram, com alguma efetividade, o aparato administrativo do Estado ocorreram somente a partir da década de 1930. As reformas da

estrutura do Estado apresentavam-se como uma resposta da elite política e do estamento burocrático à necessidade de modernização do país, demandada tanto por setores do Estado, dentre eles as Forças Armadas, como por setores da sociedade civil, sobretudo a população dos grandes centros. Nesse sentido, a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, e as reformas engendradas pelo regime militar, sobretudo em 1967, são marcos da promoção da racionalidade no Estado brasileiro até 1985 (BRESSER-PEREIRA, 2001; CHEIBUB, 1985; COSTA, 2008; CARVALHO, 2008).

O Departamento Administrativo do Serviço Público foi responsável pela adoção universal dos concursos públicos para a entrada na burocracia estatal, na estruturação de parte substantiva das carreiras civis, na promoção de critérios objetivos para promoção. As reformas do regime militar, sobretudo o Decreto 200/1967, instituíram o planejamento como princípio dominante da administração pública, a expansão de empresas estatais, de órgãos independentes e semi-independentes — como as fundações e autarquias públicas —, o fortalecimento e a expansão do sistema do mérito, e a reorganização de carreiras e divisões do serviço público em diversos ministérios. Destaca-se que os resultados dessas medidas mitigaram-se pelas nomeações de viés clientelístico do Estado Novo, do Período Democrático e do regime militar (CHEIBUB, 1985; COSTA, 2008; CARVALHO, 2008).

No âmbito da política externa brasileira, destacam-se as reformas de 1931, de 1938 e de 1945. As reformas da década de 1930, respectivamente Reforma Mello Franco e Reforma Oswaldo Aranha, unificaram os três distintos ramos burocráticos do Ministério das Relações Exteriores, que se dividiam no oficialato da Secretaria de Estado, e nos serviços consular e diplomático. A reforma de 1931 suprimiu o quadro de burocratas da Secretaria de Estado, fundindo-o com os outros dois ramos. A reforma de 1938 extinguiu a diferenciação entre os serviços consular e diplomático e unificou os quadros em uma única carreira (CHEIBUB, 1985; GARCIA, 2011). Em 1945, criou-se o Instituto Rio Branco, com o objetivo de treinar os ingressantes na carreira diplomática.<sup>3</sup> Por intermédio dessa instituição, o Ministério das Relações Exteriores buscava manter o grau de coesão de seu corpo burocrático, obtendo, como no império, uma certa homogeneização pela socialização e pelo treinamento em um momento em que o recrutamento ocorria em uma sociedade relativamente mais diversificada em relação ao período imperial e aos anos iniciais da República Velha. O Instituto Rio Branco também foi uma forma do Ministério reassumir o processo de recrutamento, via concurso, que havia sido transferido ao Departamento Administrativo do Serviço Público (CHEIBUB, 1989).

Cheibub (1989) mostra, discursivamente, os esforços do Ministério das Relações Exteriores para ampliar a base de recrutamento com diversas alterações na estrutura do exame de admissão. Por intermédio dos dados da tabela 2, esse autor argumenta que esses esforços resultaram em uma diversificação das camadas de recrutamento, na medida em que essa pode ser feita em uma sociedade altamente desigual e com acesso restrito ao ensino superior e de cursos de idioma de qualidade. Para isso, aponta a diversidade de origem das famílias dos ingressantes na carreira, tomando como *proxy* a profissão paterna. Os dados mostram que 34% dos indivíduos recrutados no período de 1946 a 1982 pertenciam às famílias de profissionais liberais com ensino superior. A partir desses dados, o autor conclui que ocorreu uma “democratização” no acesso à carreira diplomática, devido à ampliação das bases sociais de recrutamento.

*Data venia*, uma observação mais rigorosa dos dados da tabela 2 não aponta, necessariamente, na direção proposta por Cheibub (1989). Observa-se, quando se soma as categorias vinculadas às burocracias civil e militar, que o estamento burocrático é ainda responsável por fornecer outros 33%. Conjuntamente, esses dois grupos correspondem a dois terços do recrutamento do Ministério, o que mostra que determinado capital simbólico continuava a ser fator decisivo para o recrutamento, ainda que a seleção se realizasse por concurso público. Embora os dados não sejam completamente comparáveis, a semelhança entre os dados da tabela 2 com aqueles apresentados na tabela 1 sugere uma continuidade de compartilhamento do estamento burocrático entre as famílias de profissionais liberais e àquelas oriundas da burocracia, como ocorreu nas décadas finais do Segundo Império, conforme aponta Carvalho (2008).

**Tabela 2 - Profissões do pai por coorte de entrada, 1946-82 (%)**

Profissão/ Coorte	1946-60	1961-72	1973-82	Alunos	Total
Industrial e Banqueiro	9,5	4,8	7,0	5,7	6,3 (n=48)
Comerciante	10,3	10,9	8,2	12,3	10,1 (n=77)
Fazendeiro	4,3	1,7	2,0	3,8	2,5 (n=19)
Diplomata	15,5	8,5	11,5	19,8	12,1 (n=92)
Militar	9,5	11,3	12,3	5,7	10,5 (n=80)
Funcionário público civil	6,0	8,9	8,6	4,7	7,8 (n=59)
Poder Ju- diciário	0,9	4,4	2,0	0,9	2,6 (n=20)
Profissional liberal nível superior	30,2	36,5	34,0	31,1	34,0 (n=258)
Comerciários e assemelhados	1,7	3,4	4,1	4,7	3,6 (n=27)
Bancários e assemelhados	6,0	2,7	4,9	1,9	3,8 (n=29)
Outros profis- sionais de nível médio	6,0	6,1	2,9	3,8	4,7 (n=36)
Trabalhador manual	-	0,7	2,5	5,7	1,8 (n=14)
Total	100 (n=116)	100 (n=293)	100 (n=224)	100 (n=106)	100,00 (n=759)

Fonte: CHEIBUB, 1989, p.111

Com relativa endogamia, e um eficaz processo de treinamento e homogeneização, o corpo burocrático da política externa conseguiu manter um núcleo central de valores, sua coesão e, conseqüentemente, sua capacidade de mobilização e resiliência. Esses fatores foram essenciais, durante o regime militar, para esse estamento assumir um papel de centralidade na produção da política externa nacional devido à concentração de competências no poder Executivo promovida pelas ordens constitucionais de 1967 e de 1969, bem como pelo controle do Congresso Nacional – único espaço para contestação da política externa – promovido regime militar (CHEIBUB, 1985; BELÉM LOPES; VALENTE, 2015).

A Constituição de 1967 centralizou as prerrogativas de produção da política externa no poder Executivo e relegou ao Legislativo apenas a função de codecisor, ao lado do Executivo, nas decisões sobre celebração de tratados, declaração de guerra e celebração da paz. Essa configuração centrada no Executivo manteve-se na emenda n. 1 de 1969, produzida pela junta militar e que substituiu a ordem de 1967 (BRASIL, 1967; 1969; SANCHEZ et al., 2006). Dessa forma, a racionalização da burocracia da política externa em termos de instalação de um regime meritocrático, de crescente e contínuo desenvolvimento de regras abstratas, e de universalização dos procedimentos não se converteu em neutralização da burocracia em favor de um sistema aberto à participação e contestação pelos atores sociais, mas contribuiu para o seu insulamento (CHEIBUB, 1985; BELÉM LOPES; VALENTE, 2015).

O insulamento burocrático é o processo de proteção de determinado núcleo do Estado contra a interferência da sociedade ou de instituições representativas dessa, e implica a redução da arena política por intermédio da retirada de espaços de participação e contestação, sobretudo do poder Legislativo e dos partidos políticos, resguardando a organização burocrática – no caso em tela, o Ministério das Relações Exteriores e, conseqüentemente, parcela substancial da produção da política externa brasileira – contra demandas burocráticas ou redistributivas. Os atores estatais tendem a insular os núcleos entendidos como técnicos, independente do objeto dessas agências. Ressalta-se que o insulamento burocrático não é um processo técnico e apolítico, mas dependente de forte apoio da sociedade em seu ambiente de operação para reduzir ou eliminar do processo de produção de políticas públicas as instituições representativas e os setores com menores recursos políticos (NUNES, 2003).

Durante o regime militar, o insulamento burocrático do Itamaraty resultou em uma diminuição dos atores envolvidos na produção da política externa nacional restringindo-se ao Ministério e às Forças Armadas, por intermédio do gabinete presidencial (GONÇALVES; MIYAMOTO, 1993; PINHEIRO, 2004). Em raras oportunidades, como àquelas vinculadas à promoção comercial ou à dívida externa, nesse caso já na década de 1980, percebe-se a participação de atores da sociedade civil, como associações comerciais e industriais, e de outros setores da burocracia estatal, como o Ministério da Fazenda e o Banco Central (BARROS, 1986; HIRST, 1986; SKIDMORE, 1988; BELÉM LOPES; VALENTE, 2015).

A resultante do processo de insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores traduziu-se em uma posição de preponderância – ou “virtual unanimidade”, nos termos de Belém Lopes (2014, p. 502) – desse ator na produção da política externa no início da Nova República, colocando-o como intérprete preferencial do interesse nacional, conforme ilustra a declaração de Tancredo Neves durante viagem como presidente eleito aos EUA:

Nas relações internacionais, em geral, é minha intenção manter as mesmas linhas mestras de nossa política e do nosso relacionamento econômico externo. A política externa brasileira vem merecendo aprovação da opinião pública e, no Congresso Nacional, é objeto de um consenso pluripartidário (Neves *apud* Lafer, 1985, p. 13-14).

A “virtual unanimidade” do Itamaraty em meados da década de 1980 traduziu-se duplamente na Constituição de 1988: (i) na conservação da distribuição de competências atinentes à política externa brasileira das ordens constitucionais do regime militar (BRASIL, 1967; 1969; 1988; SANCHEZ et al., 2006); (ii) na constitucionalização de um histórico conjunto de princípios da política externa, notadamente de independência nacional, autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias, princípios estes herdados do estamento burocrático imperial (DORATIOTO, 2000; CERVO, 2008; LYNCH, 2014), bem como uma ascendência sobre os princípios propostos pela sociedade, como repúdio ao racismo, prevalência dos direitos humanos e asilo político (VALENTE, 2015).

Em consequência da posição privilegiada do Itamaraty frente à sociedade, incluindo os expoentes políticos e econômicos, as pressões para a democratização da política externa nacional ocorreram tardiamente, em meados da década de 1990, embora essa posição de predominância do Ministério das Relações Exteriores, associada ao desenho constitucional, não tenha se traduzido em um aprofundamento de seu insulamento burocrático, conforme previsto por Cheibub (1985; 1989) (LIMA, 2000; BELÉM LOPES, 2013).

Ressalta-se que a “virtual unanimidade” do Itamaraty nos anos iniciais da Nova República não o constitui como único ator na produção da política externa, mas como ator com ascendência sobre o processo, tendo em vista a legitimidade que possui frente aos outros atores estatais e da sociedade, conforme ilustra claramente o processo de constitucionalização dos princípios da política externa, presentes no art. 4º da Constituição de 1988, em que participaram, ao menos, outras quatorze instituições dos setores público e privado (VALENTE, 2015).

### **As pressões pluralistas e o republicanismo mitigado**

O processo lento e gradual de transição democrática, iniciado em 1974, resultou em um aumento incremental dos atores, estatais e não estatais, envolvidos na arena política e, conseqüentemente, na ampliação dos espaços de participação e de contestação. Esse processo aprofundou-se substancialmente a partir do movimento “Diretas Já”, em 1984, da instalação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1987, e da promulgação da Constituição de 1988. Nesses trinta anos de Nova República, esse aprofundamento resultou em dispersão e fragmentação do poder político entre grupos de interesse, bem como retroalimentou as pressões por mais espaços de participação e de contestação nas estruturas do processo político herdadas, em certa medida, de regimes anteriores (LIMA, 2000; KINZO, 2001; BELÉM LOPES; VALENTE, 2015).

A emergência de novos atores na política nacional ensejou a democratização<sup>4</sup> dos ciclos de diversas políticas públicas, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, como as políticas econômicas, educacionais ou de saúde. Entretanto, as transformações formais e informais na produção da política externa, notadamente nas estruturas do Ministério das Relações Exteriores e do poder Executivo, em prol de maiores espaços à participação e à contestação, aconteceram somente a partir de meados dos anos 1990 – e de forma bastante tímida (BELÉM LOPES, 2011).

Lima (2000) sugere que o lapso no processo de democratização da política externa brasileira se deve à coincidência tardia da liberalização política e da abertura econômica, que ocorreu somente em meados da década de 1990. Segundo a autora, a ocorrência simultânea desses dois fenômenos modificou as percepções sobre a política externa.

Inicialmente compreendida como uma política sem efeitos distributivos, essa política passaria a abranger interesses setoriais e, portanto, com potencial efeito distributivo. Essa percepção da potencialidade distributiva da política externa resultou em pressão sobre o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores. O republicanismo mitigado emerge desse contexto de pressões e de transformações (BELÉM LOPES, 2014).

Belém Lopes (2014) conceitua “republicanismo” como uma tradição política pautada pelas ideias de constitucionalismo, de império da lei e de promoção do bem público. Nesses termos, o “republicanismo” seria qualificado como popular, se conduzido pela participação do povo, ainda que por meio de instituições representativas; ou aristocrático, quando possuísse como pressuposto a existência de um grupo preferencial de virtuosos para a condução da coisa pública. Para esse autor, a autoimagem do Itamaraty como intérprete preferencial do interesse nacional remeteria ao “republicanismo” de viés aristocrático e seria incompatível com a sua retórica de democratização da produção da política externa brasileira. Nesse prisma, Belém Lopes (2014) constrói o conceito de “republicanismo mitigado”.

As pressões por maiores espaços de participação e de contestação incitariam o estamento burocrático da política externa nacional a reagir e se adaptar, sem, entretanto, perder a centralidade no processo de produção desta política pública. Assim, o “republicanismo mitigado” seria o republicanismo aristocrático oitocentista, porém em uma versão que incorporou, ainda que seletivamente, elementos da prática democrática, e poderia ser reconhecido em dois movimentos coordenados e complementares:

[P]or um lado, faz-se notar a campanha “democratizante” sobre o Itamaraty, acompanhada pela emergência de uma concepção poliárquica de PEB [política externa brasileira], mais aberta a estímulos de um número plural de atores sociais, mas, ainda assim, refratária à universalização da cidadania; por outro lado, a retórica e a institucionalidade da democracia têm sido utilizadas, de maneira tutelar, pelos usuais promotores da inserção internacional do país (BELÉM LOPES, 2014, p. 505).

A verticalização e horizontalização da produção da política externa, bem como a notável presença da Presidência e da diplomacia presidencial nesse processo, seriam exemplos de fenômenos que traduzem esse estímulo por um número mais plural de atores, mas com um conteúdo refratário a uma participação efetiva e substancial dos cidadãos na promoção do bem comum via essa política pública. As aberturas de espaços para participação e, por vezes, contestação promovidas por esses processos reservam-se a um grupo restrito de atores estatais e não estatais, sobretudo, devido à sua informalidade na agregação de preferências (DANESE, 1999; ALMEIDA, 2003, 2004; VIGEVANI et. al., 2004; SANCHEZ-BADIN; FRANÇA, 2010; SALOMÓN 2011; FARIA, 2012).

O “republicanismo mitigado” seria, portanto, a dinâmica de ação e reação entre o Itamaraty, visando manter a centralidade da produção da política externa, frente às forças de outros atores. Essa dinâmica tende a resultar na inovação da produção da política externa, em termos de espaços de participação e contestação, mas ainda é conservadora sobre a limitação desses novos espaços a determinados grupos sociais (BELÉM LOPES, 2014).

### **Considerações finais**

As dinâmicas em torno do Itamaraty que ensejam o “republicanismo mitigado” seriam, portanto, a tônica da interação das forças políticas que fundamentam a produção da política externa na Nova República. Nesse sentido, observam-se, cumulativamente,

reminiscências do patrimonialismo estamental, a estrutura do insulamento burocrático e as adaptações possíveis às pressões pluralistas que permitam a sobrevivência de ambas, as reminiscências e a estrutura, à medida que se concede algum espaço político para outros atores políticos.

Esses movimentos de transformação e reação podem parecer antinômicos, entretanto uma chave é importante para compreendê-los. A manutenção das reminiscências dos virtuosismos aristocráticos pré-modernos, do discurso de aptidão para interpretar os anseios da sociedade e traduzir o interesse nacional em políticas públicas, bem como de parte da estrutura burocrática insulada, somente é possível porque porção considerável das forças sociais que se movimentam para alterar os fundamentos da política externa ainda é, como colocado por Belém Lopes (2013, 2014), refratária à concepção de uma participação efetiva e substancial dos cidadãos na promoção do bem comum via esta política pública, *i.e.* de universalização da cidadania também na política externa.

Dessa forma, este trabalho argumenta que se acumulam e formam as bases sociológicas da política externa na Nova República: o patrimonialismo estamental, o insulamento burocrático e o republicanismo mitigado. Entende-se que, enquanto os dois primeiros – valores e estruturas sócio-políticas – representam os substratos, o terceiro retrata a dinâmica das forças dos atores estatais e não estatais em um ambiente de pressões pluralistas, na qual a resultante conforma esse substrato. Esse sistema mostra-se inelástico aos movimentos por maiores espaços para participação e para contestação, principalmente àqueles em direção à universalização da cidadania.

Essa resistência tende a ser vencida pela ampliação da percepção do potencial distributivo desta política pública entre a sociedade, bem como a partir da incorporação de novas forças em prol da poliarquização da produção da política externa, sobretudo a partir do aprofundamento do pluralismo, principalmente sob a forma de grupos de interesse e de canais de participação institucionalizados, que permitam promoção de preferências de qualquer setor da sociedade, indiscriminadamente, e não apenas de alguns seletos grupos.

(Recebido para publicação em agosto de 2015)

(Reapresentado em outubro de 2015)

(Aprovado para publicação em setembro de 2015)

### Cite este artigo

VALENTE, Mario Schettino. “Bases sociológicas da produção da política externa na Nova República: patrimonialismo estamental, insulamento burocrático e republicanismo mitigado”. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e) anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol.6, N.2, pp. 364 – 386, setembro 2016. Disponível em: <<http://revistaestudospoliticos.com/>>.

### Notas

\*Para a elaboração deste artigo, beneficiei-me das ilustradas contribuições de colegas do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais e de revisores anônimos da Revista Estudos Políticos. Permaneço, não obstante, único responsável pelos eventuais erros e omissões desta versão.

1. Os dados da tabela 1 mostram o compartilhamento do poder no gabinete ministerial entre burocratas e os profissionais liberais com ensino superior nas décadas finais do Segundo Reinado, observa-se o mesmo fenômeno entre os senadores e os deputados. Os dados concernentes a essas duas outras ocupações políticas são apresentados por Carvalho (2008, p. 105; 108), mas não são reproduzidos neste trabalho.

381

2. Segundo Carvalho (2012, p. 116), o Ministério liderado pelo Visconde do Rio Branco “foi o mais longo e reformista do império. Além da lei de 1871 [lei do ventre livre], reformou a polícia, o sistema judiciário, a Guarda Nacional e fez aprovar a primeira lei de recrutamento militar. Realizou ainda o primeiro recenseamento nacional da população, ligou o Brasil à Europa, via Lisboa, e pôs em prática o sistema métrico decimal, copiado da França. Apoiou a imigração, a construção de estradas de ferro, a navegação.”

3. No ano de sua criação, o Instituto Rio Branco capacitou um grupo de pessoas, que depois se submeteu ao concurso para a carreira diplomática. A partir de 1946, adotou-se o modelo atual, em que após a seleção por concurso e a realização do treinamento no Instituto, os indivíduos são nomeados automaticamente.

4. Destaca-se que, neste texto, se utiliza o termo “democratização” para exprimir a ideia de um incremento qualitativo e quantitativo dos espaços de participação e de contestação. Embora, certamente, o termo “poliarquização” trouxesse maior precisão científica, optou-se por “democratização” por ser a democracia o objetivo político ideacional perseguido.

### Referências bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do governo Lula”. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, 2003. pp. 87-102. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782003000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000100008&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. *Relações internacionais e política externa brasileira: história e sociologia da diplomacia brasileira*. 2. Ed. rev. ampl. atual. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

ALSINA JR., João Paulo. “O Barão na berlinda: novas críticas ao arcanjo José Maria”. *Insight Inteligência*, vol. 66, 2014. pp. 66-76. Disponível em: <<http://www.insightinteligencia.com.br/66/PDFs/pdf5.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

ARAGÃO, Murillo de. “A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil”. *Revista de Sociologia e Política*, n. 6/7, 1996. pp. 149-165. Disponível em: <<http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/rsp/article/view/39346/24162>>. Acesso em: 01 mar. 2015.

BARMAN, Roderick J. e BARMAN, Jean. "The Role of the Law Graduate in the Political Elite of Imperial Brazil". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 18, n. 4, pp. 423-450, 1976. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/174990>>. Acesso em: 02 ago. 2015. 382

BARROS, A. "A Formulação e Implementação da Política Externa Brasileira: O Itamaraty e os Novos Atores". In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986. pp. 29-42.

BELÉM LOPES, Dawisson Elvécio. "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa". *Revista brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 1, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292011000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. *Política Externa e Democracia no Brasil*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

\_\_\_\_\_. "Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa Faoriana sobre a produção da Política Externa Brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, pp. 481-516, jun. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582014000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582014000200007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

BELÉM LOPES, Dawisson Elvécio; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. "Foreign policy cycles in Latin American democracies". In: LASA2015 (Latin American Studies Association Annual Meeting), 2015, San Juan, Porto Rico. LASA2015 Papers, 2015. v. 1. pp. 1-20.

BELÉM LOPES, Dawisson Elvécio; VALENTE, Mario Schettino. "A constitucionalização da política externa brasileira e suas circunstâncias". In: BELÉM LOPES, D. *Política Externa na Nova República: Os primeiros 30 anos*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2015. (no prelo).

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. "Do Estado patrimonial ao gerencial". In: PINHEIRO, Paulo Sérgio; WILHEIM, Jorge; SACHS, Ignacy (Orgs.). *Brasil: Um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001.

CAMPANTE, Rubens Goyatá. "O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, pp. 153-193, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

CARVALHO, José Murilo. *A construção da ordem: a elite política imperial. O Teatro das sombras: a política imperial*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

\_\_\_\_\_. "A vida política". In: CARVALHO, José Murilo (Coord.) *História do Brasil Nação: 1808-2010 v. 2. A construção nacional 1830-1889*. Madrid; Rio de Janeiro: Fundação Mapfre; Objetiva, 2012. pp. 83-130.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2008. 383

\_\_\_\_\_. “Joaquim Tomás do Amaral (Visconde de Cabo Frio): o pensamento gestor”. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750-1950)*. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product\\_id=507&search=pensamento+diplom%C3%A1tico+brasileiro](http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=507&search=pensamento+diplom%C3%A1tico+brasileiro)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

CHEIBUB, Zairo. “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica”. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 28, nº 1, pp. 113-131, 1985.

\_\_\_\_\_. “A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, pp. 97-128, abr. 1989.

COSTA, Frederico Lustosa da Costa. “Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas”. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, pp. 829-874, set./out. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n5/a03v42n5.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Top Books, 1999.

DIAS, Maria Odila Leite. “A Interiorização da Metrópole (1808-1853)”. In: MOTA, Carlos Guilherme. *Dimensões: 1822*. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1986. pp. 160-186.

DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. “A política platina do Barão do Rio Branco”. *Revista Brasileira De Política Internacional*, Brasília, v. 43, n. 2, p. 130-149, dez. 2000. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-7329200000200006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-7329200000200006&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 07 out. 2015.

FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. revista. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. “O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários”. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, jun. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-85292012000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. 2ª ed. amp. e atualizada. 2ª reimp. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.

- GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. "Os Militares na Política Externa Brasileira:1964-1984". *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, 1993. pp. 211-246. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/viewArticle/1964>>. Acesso em: 02 ago. 2015. 384
- GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira; THOMAS, Clive S. "Interest groups in Brazil: a new era and its challenges". *Journal of Public Affairs*, v. 14, pp. 212-239, nov. 2014.
- HIRST, M. "Transição Democrática e Política Externa: A Experiência do Brasil". In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. *A América Latina e a política mundial*. São Paulo: Convívio, 1986. pp. 207-18.
- KINZO, Maria D'alva G. "A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 15, n. 4, pp. 3-12, dez. 2001. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2015.
- LAFER, Celso. "O Legado Diplomático da Viagem Presidencial de Tancredo Neves". *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 1, n. 2, pp.13-18, 1985. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lafer\\_vol2.ano1.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lafer_vol2.ano1.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2015.
- LIMA, Maria Regina Soares de. "Instituições Democráticas e Política Exterior". *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2, 2000. Disponível em: <[http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima\\_vol22n2.pdf](http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf)>. Acesso em: 02 ago. 2015.
- LOPES, Dawisson Elvécio. "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa". *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 54, n. 1, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292011000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292011000100005&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2015.
- LYNCH, Christian Edward Cyril. "Um saquarema no Itamaraty: por uma abordagem renovada do pensamento político do Barão do Rio Branco". *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 15, pp. 279-314, dez. 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-33522014000300279&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-33522014000300279&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 ago. 2015.
- MATTOS, Hebe. "A vida política". In: SCHWARCZ, Lilia Moritz (Coord.) *História do Brasil Nação: 1808-2010*. v. 3 A abertura para o mundo 1889-1930. Madrid; Rio de Janeiro: Fundação Mapfre; Objetiva, 2012. pp. 85-132.
- MONTEIRO, Nuno Gonçalo. *O crepúsculo dos grandes: a casa e o património da aristocracia em Portugal (1750-1832)*. 2ª ed. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2003.

NUNES, E. *A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003. 385

OLIVEIRA MARQUES, *História de Portugal I: das origens às revoluções liberais*. 7ª ed. Lisboa: Palas Eds., 1977.

PANG, Eul-Soo; SECKINGER, Ron L. "The Mandarins of Imperial Brazil". *Comparative Studies in Society and History*, v. 14, n. 2, pp. 215-244, mar. 1972. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/177976>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

POWER, Timothy J.; DOCTOR, Mahrukh. "Another Century of Corporatism? Continuity and Change in Brazil's Corporatist Structures". In: WIARDA, H. J. *Authoritarianism and Corporatism in Latin America - Revisited*. Gainesville: University Press of Florida, 2004.

RICUPERO, Rubens. "José Maria da Silva Paranhos Júnior (Barão do Rio Branco): a fundação da política exterior da República". In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750 - 1950)*. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: <[http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product\\_id=507&search=pensamento+diplom%C3%A1tico+brasileiro](http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=507&search=pensamento+diplom%C3%A1tico+brasileiro)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

SALOMÓN, Monica. "Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil". In: AMEN, Mark et al. (Edts.). *Cities and Global Governance. New Sites for International Relations*. Londres: Ashgate, 2011. pp. 45-68.

SANCHEZ-BADIN, Michelle Ratton; FRANÇA, Cassio Luiz de. "A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro". *Análises e Propostas*, n. 40, São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung, ago. 2010. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

SANCHEZ, Mochelle Ratton et al. "Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 27, pp. 125-143, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/09.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2015.

SECKINGER, Ron L. "O Estado brasileiro e a política externa do século XIX". *Dados*, Rio de Janeiro, v. 19, pp. 111-33, 1978.

SKIDMORE, Thomas E. *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-85*. 1st ed. New York: Oxford University Press, 1988.

VALENTE, Mario Schettino. *O escrito e o não escrito: uma sociologia política dos princípios conformadores e das normas programáticas da Política Externa Brasileira na Constituição Federal de 1988*. Minas Gerais: Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Minas Gerais, 2015.

VIGEVANI, Túlio et al. (Eds.). *A dimensão subnacional e as relações internacionais*. São Paulo: EDUC, 2004.

386

WEBER, Max. *Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília; São Paulo: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2004.

WERNECK VIANNA, Luiz. "Weber e a interpretação do Brasil". *Novos Estudos*, CEBRAP, n. 53, pp. 33-47, mar. 1999. Disponível em: <[http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/87/20080627\\_weber\\_e\\_a\\_interpretacao.pdf](http://novosestudos.org.br/v1/files/uploads/contents/87/20080627_weber_e_a_interpretacao.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2015

#### Outras fontes

BRASIL. Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n. 1 (1969). *Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Brasília, 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Acesso em: 02 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República do Brasil*. Brasília, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02 ago. 2015.