

O ITAMARATY E AS RELAÇÕES EXTERIORES BRASILEIRAS, UM MODELO DE DOMINAÇÃO WEBERIANO?

Tomaz Espósito Neto

Professor do curso de Relações Internacionais da CUFSA e Doutorando pela PUC-SP.

E-mail: tomazesposito@hotmail.com

Resumo: O objeto deste trabalho é a análise da estrutura burocrática do Itamaraty a luz das obras de Weber, apresentando ainda os impactos dessa estrutura para a condução das relações exteriores do Brasil.

Palavras-chave: Itamaraty; Política Externa Brasileira; Weber; Brasil.

Abstract: This article main objective is analyze the Itamaraty's bureaucratic structure and it's impacts for brazilian foreign policy, using Max Weber's models.

Key words: Itamaraty; Brazilian Foreign Policy; Weber; Brazil.

INTRODUÇÃO

Atualmente, as oportunidades e os desafios apresentados pelo incremento dos fluxos de informações, mercadorias, pessoas, entre outros, colocaram as relações internacionais no centro dos atuais debates acadêmicos, político e sociais no mundo afora. Não obstante, no Brasil não é diferente, basta ver o expressivo crescimento do número de cursos de graduação de relações internacionais

A luz das obras de Weber, o objetivo deste artigo é analisar o Itamaraty, como uma estrutura de autoridade burocrática e seus efeitos para a condução das relações internacionais brasileiras.

Para melhor compreensão, o trabalho está dividido em quatro partes. O primeiro capítulo trata da construção do Estado Moderno. A seguir, apresenta-se algumas das características da constituição do Estado Brasileiro. A terceira parte analisa o Itamaraty e os principais aspectos das relações exteriores brasileiras. Por fim, são tecidas as considerações finais do autor.

Este texto foi constituído a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema.

1 A CONSTRUÇÃO DO ESTADO MODERNO

As mudanças das estruturas político – econômico – sociais que permitiram a constituição do Estado Moderno na Europa são alguns dos temas mais estudados nas ciências sociais. As diversas correntes teóricas deram respostas diferentes para a origem do Estado Moderno.

Segundo Max Weber, o “*ethos*” racional permitiu, entre outras coisas, a emergência do Estado Nacional como projeto político, predominante europeu, durante a Modernidade. Esse era mais um dos reflexos do processo de “desencantamento do mundo” vivenciado pelas sociedades europeias, com a ruptura das bases políticas econômicas e sociais da Idade Média e a emergência de novas concepções de mundo e de novos grupos sociais. (WEBER, 2006; WEBER, 2006).

O Estado, no sentido do Estado Racional, somente se deu no Ocidente... Da aliança forçada entre o Estado Nacional e o capital nasceu a classe burguesa nacional – a burguesia no sentido moderno da palavra... (WEBER, 2004, p. 517).

Um dos maiores exemplos dessa tentativa racional de explicar e justificar o processo de construção racional do Estado é apresentado pela “escola” contratualista da Ciência Política, a qual compreende a construção do Estado como um *contrato racional* entre iguais para garantir a segurança e a prosperidade em um determinado território, passando do Estado de Natureza para o Estado de Direito.

Conforme Tilly (1996), a construção de idéia de Estado na Europa não foi oriunda do nada, muito menos foi pacífica. Derramou-se muito sangue para se destruir as estruturas feudais de poder centradas na tradição e no carisma, e para se erguer novos aparatos de coerção e consenso que legitimaram a “nova” ordem, cujo ponto de convergência era a figura do Rei. Não obstante, diversas forças, fatores e circunstâncias políticas, econômicas e sociais excepcionais (geografia, comércio, entre outros) concorreram para este projeto, que na sua singularidade, ficou conhecido como “milagre europeu” (KENNEDY, 1989).

A burocracia estatal, com seu conhecimento especializado, com sua organização meritocrática, com sua dedicação exclusiva, entre outras características (WEBER, 2004), foi um importante instrumento na luta

pelo poder, o que possibilitou o rompimento das antigas estruturas de dominação e consolidou uma nova forma de autoridade, denominada de burocrático-racional.

Dentre os diversos órgãos da burocracia, a diplomacia e as forças armadas tiveram papéis relevantes na consolidação do “Estado Dinástico” (BOURDIEU, 2005), pois garantiam a soberania estatal, ou seja, “o monopólio legítimo da força em um dado território” (WEBER, 2002).

Até os dias atuais, o soldado e o diplomatas são os representantes do Estado nas relações inter-estatais, as quais acontecem à sombra da Guerra (ARON, 2002).

Após a Guerra dos 30 anos, a “Paz de Westphalia” (1648) é a expressão máxima dessa concepção de mundo, visto que os participantes deste conclave se comprometem a não se imiscuir em assuntos internos das outras unidades políticas, criando a idéia de “soberania” (KISSINGER, 1999).

Nesse período, a figura do monarca era indissociável da representação do Estado, como a cunhagem do brasão e da figura do monarca na moeda. Assim, as políticas de Estado não eram dissociadas dos interesses da Casa Real, sendo de responsabilidade da burocracia aconselhar o rei e garantir o cumprimento dos desígnios reais.

Sublinha-se que não existe nesse período um Estado verdadeiramente nacional, ou seja, na sociedade não havia um sentimento de pertencimento a um “grupo nacional” específico. Além do mais, os membros integrantes do aparelho de Estado são cooptados dos estamentos letrados sociedade (nobreza, clero e burguesia), marginalizando a maior parte da população.

Ao longo dos anos, esse quadro muda com a reestruturação das diversas forças políticas – sociais, que mudaram as correlações de forças dentro do Estado, e o surgimento de novas idéias. A Revolução Francesa (1789-1799), com seus ideais de igualdade, fraternidade e liberdade, foi a principal manifestação dos ventos da mudança, que como um tornado estremeceu as colunas de sustentação das monarquias.

Os revolucionários franceses não apenas decapitaram o rei e os nobres, o que já seria algo muito sério para época, mas plantaram a semente da mudança no coração da Europa. O juramento da constituição, a conscrição em massa, entre outras inovações criaram a idéia de Estado Nacional, como se concebe atualmente.

A partir de então, o Estado deixa de ser uma extensão análoga à figura do monarca e passa a representar em tese o conjunto dos cidadãos

que se reconhecem como iguais e portadores de direitos e deveres.

Os poderes de Estado foram divididos e foram criados alguns mecanismos institucionais para impedir a primazia de um poder sobre os outros. As políticas públicas passaram a refletir o jogo de forças político-sociais dentro da sociedade. Alguns dos representantes eleitos se transformaram em políticos profissionais, com apetite voraz pelo poder, não se importando com as implicações éticas de suas ações (WEBER, 2002).

Mesmo nesse quadro de luta pelo poder, a burocracia permanece com uma enorme importância no Estado, pois, somente ela com seu possui o conhecimento específico sobre como fazer funcionar as “engrenagens” da máquina estatal.

2 A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A colonização portuguesa impregnou as entranhas da sociedade colonial brasileira de um *patrimonialismo*, em que acontece uma relação confusa entre o bem público e os interesses privados, no qual os indivíduos utilizam as instituições estatais para constituir os laços de solidariedade e lealdade com grupos da sociedade, reforçando a sua figura e o seu poder individual em detrimento do patrimônio coletivo e estatal (FAORO, 2001).

[...] O padre Antonio Vieira volve sua lança oratória contra dois abusos do sistema, com a crítica a rapinagem burocrática e à drenagem de recursos para a metrópole: “Perde-se o Brasil, Senhor(digamo-lo em uma palavra), **porque alguns ministros de Sua Majestade não vêm o nosso bem, vêm cá buscar nossos bens** [...]” (FAORO, 2001, p.199, grifo meu).

Não obstante, esse sentido de uma colonização de exploração (PRADO JR., 2006) baseado no grande latifúndio, com a sua *plantation*, e com sua cultura patriarcal e escravista (FREIRE, 1992) são algumas das pilastras do sistema colonial, que, na ausência de uma presença efetiva do Estado na colônia, permite ao senhor de terras exercer, quando não usurpar, o poder real, o qual pode ser expresso na máxima: “a autoridade do rei vai até a porteira da fazenda” (FREIRE, 1992).

Em 1808, a vinda da família real e de sua comitiva para o Brasil plantou as raízes da burocracia brasileira. Assim, a necessidade da Casa Real de organizar o Império Português, a partir do Rio de Janeiro, fez com que fossem criadas instituições, tais como universidades, as quais,

dentre outros, um novo *locus* de poder, capaz de impor a ordem real e de resistir, com uma intensidade variada, ao poder do “Coronel” da terra, ou seja, do grande latifundiário.

Contudo, o burocrata e o fazendeiro encobriam com uma falsa “cordialidade” (HOLANDA, 2000, p. 146) a profunda promiscuidade nas relações entre os órgãos públicos e os interesses privados, em razão da incapacidade do Estado português em impor o controle e a ordem em todo o território e o desejo dos donos da terra e do Poder de se locupletar em detrimento do bem público. Além do mais, as elites políticas brasileiras e portuguesas eram mais homogêneas, em razão de uma formação educacional comum e a terem exercido cargos na Coroa portuguesa (MERQUIOR, 1992, p. 395).

Desde a independência brasileira, o Estado Brasileiro foi a arena da luta entre duas forças muito antagônicas e uma pendular. De um lado, a União, pensada como o conjunto de forças que objetiva centralizar o poder nas mãos do órgão central, ou seja, do Estado. De outro, a Federação, que é composta por grupos locais, que lutam pela primazia do “local” sobre o órgão central. O pêndulo dessa balança foi as Forças Armadas, que ao longo da história, nos momentos de crise, decidiram qual lado da balança seria favorecido (FERREIRA, 2007).

Até a Revolução de 30, cujas raízes deitavam sobre o movimento de 22, o patrimonialismo continuava muito presente em diversas áreas da sociedade. Uma das principais preocupações do presidente Vargas e das lideranças de 30 era constituir um Estado mais forte, o que significava na criação de um processo de industrialização, em especial siderurgia, capitaneada pelas autoridades estatais (SCHNEIDER, 1994).

Contudo, as autoridades centrais tiveram, por diversas vezes, de negociar com as forças políticas patrimoniais, para manter uma base de sustentação do regime. Mas, por outro lado, alguns órgãos públicos foram “blindados”, tornando-se verdadeiros locais de resistência às influências do jogo político nacional, por meio de uma política de insulamento burocrático (NUNES, 2007) promovido pelo DASP (**Departamento Administrativo do Serviço Público**). O Itamaraty, por exemplo, foi um dos “setores” imunes às forças patrimoniais, pois lidava com temas muito sensíveis e complexos, como a demarcação de fronteiras.

Esse insulamento burocrático permitiu a possibilidade de continuidade nas políticas estatais e uma maior especialização por parte do corpo dos funcionários de Estado, graças à constituição de uma concepção de

mundo mais ou menos homogênea e a um forte sentimento de espírito de corpo. Esses profissionais são formatados pelas instituições de ensino e aperfeiçoamento dos ministérios, como o Instituto Rio Branco (IRB) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Ademais, as vozes dissonantes do *mainstream* sempre podem ser silenciadas com transfêrências e impedidas de ascenderem as posições de destaque dentro da burocracia.

3 O ITAMARATY E OS PRINCIPAIS ASPECTOS DAS RELAÇÕES EXTERIORES BRASILEIRAS

A história do Itamaraty pode ser dividida em três grandes fases: A primeira vai do Império até 1902, início do período da Chancelaria de Rio Branco (1902-1912), marcada pelo corte patrimonial da burocracia e da íntima relação com a monarquia e as forças armadas brasileiras. A segunda pelo movimento carismático durante a administração de Rio Branco, quando se promovem profundas mudanças para profissionalizar a diplomacia brasileira. Por fim, a fase burocrático-racional, iniciada pelas reformas de 1910, reforçada pelo processo de fortalecimento da burocracia e de insulamento burocrático, a partir de 1930 até os dias atuais (CHEIBUB, 1985).

Conforme observado anteriormente, o insulamento burocrático é uma das principais características do Itamaraty. O Congresso Nacional, os partidos políticos e diversos segmentos do governo e da sociedade civil não possuem voz ativa na condução das relações exteriores brasileiras (ALMEIDA, 1998), provocando uma “despolitização” política externa e uma visão própria dos diplomatas sobre a natureza da política exterior brasileira (LIMA, 2000).

Um dos maiores exemplos disso é que somente nos fins da década de 90, a temática da política externa brasileira apareceu nos programas de governos de alguns dos candidatos à Presidência da República, mesmo assim, de forma genérica (ALMEIDA, 1998). Além do mais, a Comissão de Relações Exteriores do Congresso é uma das mais inativas, opinando pouco ou quase nada sobre as formas e os conteúdos dos tratados firmados pelo poder Executivo, salvo em casos excepcionais como o litígio de Palmas / Misiones entre Brasil e Argentina em 1889.

Não obstante, o crescimento dos cursos de Relações Internacionais somente se deu na década de 90, quando ocorreu um grande incremento nos fluxos de informações, mercadorias e pessoas, por causa da reestru-

turação do capitalismo global e da incorporação das novas tecnologias da informação e formas gerenciais (CASTELLS, 1999; HARVEY, 2005). Ademais, a abertura comercial em 1990 e a criação do Mercado Comum do Cone Sul (MERCOSUL), sem a participação de importantes segmentos da Sociedade Civil, como trabalhadores e empresários, fizeram com que grupos importantes despertassem para a importância dos fenômenos internacionais (WANDERLEY e VIGEVANI, 2005).

Notava-se ainda uma clara dissonância entre as políticas de Estado realizadas pelo Itamaraty e os outros órgãos estatais, o que gera inúmeras tensões, contradições e disputas entre as diversas pastas ministeriais (CAMARGO e OCAMPO, 1988, p. 125).

A partir de então, as pressões políticas internas e a complexidade das negociações internacionais fizeram com que o Itamaraty, em especial o departamento econômico, criasse canais de comunicação com outros órgãos burocráticos e entidades da sociedade civil (ALTEMANI, 2005).

Muito embora, tenha crescido os contatos entre o Itamaraty e os diversos grupos sociais, que compõem o Estado brasileiro, o Ministério das Relações Exteriores continua a erguer barreiras, como o controle de informações e o sigilo nas negociações, cuja finalidade é impedir que visões e opiniões alternativas a da diplomacia brasileira ganhem corpo no bojo da sociedade brasileira.

As percepções de mundo da diplomacia brasileira são forjadas por provas de ingresso que privilegiam determinados tópicos e conteúdos de uma visão de mundo e pela obrigação dos jovens diplomatas de frequentarem os cursos de formação e capacitação do Instituto Rio Branco, os quais têm entre suas finalidades está a formatação de um *espírito de corps*, que conduz a uma integração e a eliminação das diversas divisões reais e potenciais da burocracia, e modelar um sentimento de “excepcionalidade” dos demais grupos e indivíduos da comunidade, que os credenciam a guiar o Estado Brasileiro.

Dessa forma, a política exterior brasileira desde a Proclamação da República (1889) manteve aspectos de continuidade nas suas principais diretrizes, salvo durante o Governo Castello Branco e a administração Collor, pautando-se, segundo Cervo (1994), pelo “judicialismo”, isto é, pelo respeito ao direito internacional, pelo pacifismo, ou seja, pela solução pacífica de controvérsias e pelo pragmatismo.

Não obstante, Rodrigues e Seitenfus (1995) apontam o respeito ao direito internacional e o equilíbrio de poder na região da Bacia do Rio da Prata, como elementos basilares da política internacional brasileira.

A crença no direito internacional levou a diplomacia brasileira privilegiar a política multilateral (BUENO, 1994) e a resolução pacífica de controvérsias, como a demarcação dos limites das fronteiras entre o Brasil e os Estados limítrofes, por meio do princípio do *utis possedetis* (GOES FILHO, 1999).

A consciência das autoridades brasileiras de que o Brasil é um país situado na periferia do sistema internacional, dependente do mercado e das praças financeiras das principais potências, o que reduz a capacidade do Estado brasileiro em influenciar a dinâmica das relações internacionais por não possuir “Excedentes de Poder” (GUERREIRO, 1992).

Diante dessas contestações, o Itamaraty opta por uma estratégia multilateral de reforma das instituições interestatais, com vistas a ter voz e voto nas questões mundiais relevantes, sem ter o ônus de efetivar a ação política diretamente. Para tanto, o Palácio do Planalto transveste as suas intenções por traz de uma retórica desinteressada e favorável aos países mais fracos. Assim, a política externa brasileira, em razão da conjunção dos diversos fatores supracitados, produziu as seguintes consequências:

Aliado aos elementos anteriores, o pragmatismo da política exterior do Brasil produziu dois resultados históricos: o abandono da idéia de construção e uso da potência para obter ganhos externos e a despolitização, depois desideologização, enfim a moralização da conduta. Esses resultados, por sua vez, também tiveram consequências importantes: a preocupação em reforçar por outras vias o poder nacional, sem o que nada se obtém externamente, e a orientação para uma diplomacia econômica. Em outros termos, baixa densidade política e alta densidade econômica nas relações internacionais do Brasil... (CERVO, 1994, p. 27-28).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No decorrer deste artigo, procurou-se, à luz das idéias divulgadas nas obras de Max Weber, apresentar o Itamaraty como uma estrutura de dominação burocrática estatal de uma importante função do Estado brasileiro, e seus impactos na condução das relações exteriores brasileiras.

Conforme observado, o fortalecimento da autoridade burocrática, frente aos outros tipos de dominação (carismática e tradicional), foi um

fenômeno global, que se iniciou na Europa, no início da Modernidade e, depois, difundiu-se pelo mundo com o imperialismo europeu.

A formação do Estado brasileiro conserva suas peculiaridades do seu processo de formação da sociedade, cujas raízes podem ser encontradas na colonização portuguesa do território, que formou um Estado Patrimonialista (FAORO, 2001).

No âmbito da política internacional brasileira, o patrimonialismo fez-se menos presente por causa da complexidade e da importância das questões, tais como a demarcação da fronteira territorial. Assim, para defender os interesses brasileiros foi necessário constituir um corpo diplomático eficiente, especializado e capaz, imune às forças “contagiosas” da sociedade, que permitiu uma figura reluzente como o Barão do Rio Branco, permanecesse mais de 10 anos à frente da chancelaria, sem ter de enfrentar diretamente os “caciques” políticos nacionais.

De um lado, a constituição de insulamento burocrático, em torno do Itamaraty, permitiu um aspecto de continuidade nas diretrizes políticas da diplomacia brasileira, mas, por outro, permitiu as autoridades avocarem para si o planejamento e a execução da ação internacional do Brasil, sem que a sociedade pudesse opinar sobre esse plano.

A toda sociedade brasileira, é importante encontrar um termo “ótimo” entre a necessária “blindagem” do Itamaraty de forças patrimoniais e a imprescindível participação dos representantes de grupos sociais nacionais na formulação das diretrizes da política internacional, que afeta a vida de todos nós.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações internacionais e política externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. 1. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.

ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

ARON, Raymond. *Paz e guerra*. Brasília: Ed. UNB, 2002.

BOURDIEU, Pierre. Da casa do rei à razão de Estado: um modelo da gênese do campo burocrático. In: WACQUANT, Loic. *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

BOURDIEU, Pierre. O mistério do ministério: das vontades coletivas à “vontade geral”. In: WACQUANT, Loic. *O mistério do ministério: Pierre Bourdieu e a política democrática*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CERVO, Amado L. (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil: 1930 aos nossos dias*. Brasília: Editora UnB, 1994.
- CERVO, Amado. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- CHEIBUB, Zairo B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Dados*, v. 28, n. 1, p. 113-131, 1985.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: a formação do patronato brasileiro*. São Paulo: Globo, 2001.
- FERREIRA, Oliveiros. *Elos partidos*. São Paulo: Habra, 2007.
- FREIRE, Gilberto. *Casa grande & senzala*. Rio de Janeiro: Record, 1992.
- GOES FILHO, Synesio Sampaio. *Navegantes, bandeirantes e diplomatas*. Rio de Janeiro: Martins Fontes, 1999.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 2005.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1999.
- LIMA, Maria Regina Soares. Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.
- MERQUIOR, J. G. Padrões de construção do Estado no Brasil e na Argentina. In: HALL, John (org.). *Os Estados na história*. Rio de Janeiro: Imago, 1992.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
- PRADO JR., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Brasiliense, 2006.
- SCHNEIDER, Ben. *Burocracia pública e política industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 1994.
- TILLY, Charles. *Coerção, capital e Estados Europeus 1500-1990*. São Paulo: EDUSP, 1996.

WANDERLEY, Luiz Eduardo; VIGEVANI, Tullo (Org.). *Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul*. São Paulo: EDUC/Editora UNESP/FAPESP, 2005.

WEBER, Max. *Ciência e política: duas vocações*. São Paulo: Cultrix, 2002.

_____. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. UNB, 2004. v. 1.

_____. *Economia e sociedade*. Brasília: Ed. UNB, 2004. v. 2.

_____. *História geral da Economia*. São Paulo: Centauro, 2006.

_____. *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez; Campinas: Ed. UNICAMP, 2001. parte 1.

_____. *Metodologia das Ciências Sociais*. São Paulo: Cortez; Campinas: Ed. UNICAMP, 2001. parte 2.

Data Recebimento: 16 de agosto

Data Aceite: 16 de setembro