

POLÍTICA EXTERIOR E ADMINISTRAÇÃO

Organização Diplomática Brasileira

G. E. DO NASCIMENTO E SILVA

O conceito ímpar em que é tida a diplomacia brasileira no âmbito da política continental não resulta de mero acaso, mas da combinação de vários fatores que nos têm permitido manter uma linha de conduta imutável através dos vários anos decorridos desde os primórdios de nossa vida de nação independente.

É motivo de orgulho verificar que apesar das variações na política interna, nas quais freqüentemente a opinião pública do país via-se cindida, as nossas diretrizes externas não sofriam solução de continuidade.

No Império, os responsáveis pela direção de nossas relações externas não se afastaram desse modo de ver e é com JOSÉ MARIA DA SILVA PARANHOS, o Visconde do Rio-Branco, que vemos esta norma exposta, em discurso perante o Senado a 5 de junho de 1865, de maneira lapidar.

É lógico que em primeiro lugar cabe ao elemento pessoal: aos RIO-BRANCOS, Pai e Filho, URUGUAIS, ABRANTES, ABAETÉS, PARANÁS, COTEGIPES, NABUCOS PENEDOS e outros a glória de ter dado ao Brasil esta situação invulgar no panorama internacional. Outros elementos porém, contribuíram fortemente para nos dar a dianteira no tocante às demais chancelarias continentais, tôdas elas igualmente possuidoras de elementos de grande valor.

Efetivamente, o fato de não termos sido obrigados a improvisar uma repartição de negócios estrangeiros, a exemplo das outras Repúblicas americanas, contribuiu sobremaneira para facilitar a tarefa dos dirigentes da Nação nos primeiros anos de Independência, evitando que, não raro, a experiência fôsse adquirida a custo de erros quase irreparáveis. A proclamação da Independência do Brasil nem provocou alteração na organização ministerial que a ela assistiu, permanecendo JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA à testa da Repartição dos Negócios Estrangeiros, para a qual fôra nomeado a 16 de janeiro de 1822.

O próprio órgão preexistente à Emancipação não foi criado com elementos puramente locais, mas era a continuação de outro, transportado para cá em 1808, com os seus arquivos e tradições.

Assim, quando de nossa autonomia, a direção dos negócios estrangeiros cabia a uma repartição que tinha atrás de si uma tradição secular a pautar-lhe os passos a partir de então.

Temos na redação das notas e avisos da primeira metade do século passado uma prova interessantíssima dessa herança ao passo que a nossa corres-

pondência se caracteriza por uma precisão e correção de linguagem e por um teor de dignidade e sobriedade, a das demais Repúblicas americanas — e na relação podem-se incluir os Estados Unidos da América — freqüentemente se afasta das boas normas e, às vèzes, nos documentos pontilham, ao lado de erros gramaticais, insultos e expressões grosseiras. Esta tradição vernacular nunca significou receio de responder à altura a ameaças e nos arquivos diplomáticos do Itamarati pontilham documentos redigidos sem tergiversações nem tibiézas, dentro porém dos moldes clássicos.

Embora, cronològicamente, outros países do continente tenham alcançado a sua emancipação política antes do Brasil, cabe-nos, portanto, a primazia no tocante à instalação de uma organização diplomática. Dentre as várias conseqüências da vinda da Rainha de Portugal e do Príncipe Regente para o Rio de Janeiro em 1808 figura, como vimos, a da transplantação para a nova metrópole da máquina administrativa portuguesa com os respectivos arquivos.

A 13 de março de 1808, sete dias depois que a Còrte Lisboaeta aqui aportara, era D. RODRIGO DE SOUZA COUTINHO nomeado Ministro de Estado dos Negócios Eŝtrangeiros e de Guerra, em substituição a ANTÔNIO DE ARAÚJO E AZEVEDO, que exercera o cargo desde 6 de junho de 1804 e viera de Lisboa nessa finalidade, obtendo demissão no dia 11 de março de 1808.

A escolha fôra certamente motivada, antes de mais nada, pela anglofilia irrestrita que D. RODRIGO sempre testemunhara e que fôra motivo de um ostracismo a partir de 1803. Não seria de estranhar se o fato de ter nascido em Minas Gerais, em 1745, tenha ainda influído na nomeação. Uma vez nomeado, SOUZA COUTINHO determinou à sua improvisada Secretaria de Estado a abertura de livros para decretos, avisos vários para a Còrte, em que se registrariam circulares e tôda a correspondência a agentes diplomáticos e consulares estrangeiros, ministérios e diversos; outro para Funções de Còrte, só para registro da correspondência da Secretaria com agentes diplomáticos e consulares estrangeiros e ministérios no Rio; outro para a correspondência secreta com Diversos; e mais outros, por exemplo, de Plenos Poderes, Patentes de Cônsules, consultas à Mesa do Desembargador do Paço e ordens ao Oficial Maior, que era então o Diretor Geral da Secretaria de Estado.

Este grande administrador, a quem tanto deve a organização diplomática brasileira, foi elevado, em 17 de dezembro de 1808, a Conde de Linhares e faleceu a 26 de janeiro de 1812, achando-se sepultado na Igreja de Santo Antônio.

A repartição foi entregue sucessivamente ao Conde das Galvêas (D. JOÃO DE ALMEIDA DE MELLO E CASTRO), Marquês de Aguiar (D. FERNANDO JOSÉ DE PORTUGAL E CASTRO), *Conde da Barca* (ANTÔNIO DE ARAÚJO E AZEVEDO), JOÃO PAULO BEZERRA, THOMAZ ANTÔNIO DE VILLANOVA PORTUGAL, D. PEDRO DE SOUZA HOLSTEIN (então Conde, mais tarde Duque de Palmela) e SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA, antigo empregado da Secretaria, internacionalista de renome universal e último Ministro dos Estrangeiros do Reino Unido, pois voltou em 1821 com D. JOÃO VI a Lisboa.

Muito deve o Brasil a êstes estadistas de D. João VI que hàbilmente traçaram as diretivas seguidas com ligeiras mutações durante o Brasil Império, as quais evitando a formação de nações fortes que pudessem, ao Norte

ou ao Sul, ameaçar a integridade de nossas fronteiras, tanto contribuíram para o engrandecimento do Brasil.

Se a PALMELA cabe a glória de ter sido dentre êles o maior estadista, talvez um dos maiores da época; se a PINHEIRO FERREIRA se devem os traços principais da política internacional do Brasil de então e a iniciativa do reconhecimento da independência das antigas colônias espanholas; não se pode olvidar que a obra de LINHARES foi a que maiores benefícios trouxe ao Brasil, pois o Itamarati de hoje nada mais é do que a continuação de sua obra.

A 26 de abril de 1821 zarpava a nau "D. João VI" com destino a Lisboa, mas antes o monarca tomara as últimas instruções relativas ao Governo e administração do Reino do Brasil pelo Decreto e Instruções de 22 do mesmo mês. Segundo êstes documentos, ficou estabelecido que ao Ministro e Secretário dos Negócios Estrangeiros desligada da Repartição dos Negócios da Guerra, a que andava associada desde o primeiro Gabinete da Monarquia portuguesa, organizada no Brasil a 11 de março de 1808.

Lembra MÁRIO DE BARROS VASCONCELLOS (*Motivos de História Diplomática do Brasil* — Imprensa Nacional — 1930 — p. 241) que, na verdade, os papéis oficiais do velho Reino não tinham, todos, voltado para Lisboa com D. JOÃO. A partida da Côte fôra definitivamente decidida poucos dias antes e muito à socapa. Isso permitiu que ficassem no Rio documentos de alto valor para a definição de nossas fronteiras, além de muitos outros, dos quais a Chancelaria ainda possui umas seis prateleiras, integralmente portuguesas, sem interêsse algum para o Brasil e, quase todos, sôbre Negócios da Guerra.

Ademais, Linhares mandara vir em 1811 para o Rio todo o Arquivo Militar de Lisboa e êsse possuía, em apenso, mapas, cartas e planos, muita memória, diário ou roteiro do mais alto valor para o deslinde de nossas inevitáveis pendências territoriais.

Durante a Regência de D. PEDRO, a Repartição foi dirigida por quatro titulares, dos quais sômente o último, JOSÉ BONIFÁCIO, merece uma menção especial. Os outros três: o Conde dos Arcos (D. MARCOS DE NORONHA E BRITO), o último Vice-Rei do Estado do Brasil, Desembargador PEDRO ALVES DINIZ e Desembargador FRANCISCO JOSÉ VIEIRA, pouco ou nada fizeram nos meses em que estiveram à testa da Repartição.

Contrariamente aos seus predecessores, JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA, nomeado a 16 de janeiro de 1822, recusou-se a considerar a Repartição a seu cargo como que um órgão subordinado ao de Portugal, comunicando a SILVESTRE PINHEIRO FERREIRA que o seu antecessor FRANCISCO ALVES VIEIRA já havia remetido a Lisboa "tudo quanto cá havia".

Tratou de enviar junto às Côrtes e aos Governos cuja simpatia nos era indispensável representantes, aos quais caberia propugnar inicialmente pelo reconhecimento do regime dual, de dois Governos, o Brasileiro e o Português, perfeitamente iguais, e mais tarde do reconhecimento de nossa independência.

Antes de 7 de setembro eram acreditados: FELISBERTO CALDEIRA BRANT PONTES em Londres, MANOEL RODRIGUES GAMEIRO PESSOA em Paris, ANTÔNIO MANUEL CORRÊA DA CÂMARA em Buenos Aires e JORGE ANTÔNIO SCHÄFFER junto aos Estados Germânicos.

Muito embora as instruções deixadas por D. JOÃO VI, a 22 de abril, tenham previsto a separação da pasta dos Negócios Estrangeiros da Guerra, só a 2 de maio de 1820 era baixado o decreto que iria criar a repartição dos Negócios Estrangeiros Brasileira.

“Havendo El-Rei, Meu Augusto Pai, pelo Decreto e Instruções de 22 de abril de 1821, em que Houve por bem Prover ácerca do Gôverno e Administração dêste Reino do Brasil, Estabelecido, entre outras sábias providências, que ao Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino ficasse pertencendo a direção privativa da pasta dos Negócios Estrangeiros; desligando êste ramo da Repartição dos Negócios da Guerra, a que andava anexo. E cumprindo, segundo o espírito das citadas instruções, dar tôda a latitude e estabilidade àquela providência, a fim de que a escrituração e expediente dos Negócios Estrangeiros fiquem efetivamente independentes de outros quaisquer, cessando os inconvenientes de se acharem, como se acham, promiscuamente escriturados, e expedidos por uma só Secretaria, e nos mesmos livros, negócios diferentes e quase incompatíveis: E merecendo outrossim, a Minha Real Consideração o que a êste respeito Me representou o Oficial-maior atual de ambas as Repartições SEMEÃO ESTELITA GOMES DA FONSECA, que insta para ser aliviado de uma responsabilidade cumulativa, e por outros motivos igualmente atendíveis. Hei por bem Dividir em duas a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, passando a Repartição dos Negócios Estrangeiros, a formar uma Secretaria absolutamente desligada da Guerra, debaixo da direção do Meu Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino e Estrangeiros, com o sobredito Oficial-maior, que ainda serve em ambas as Repartições, e com aquêle pequeno número de Officiais, suficiente ao Serviço da mesma, que foram nomeados e escolhidos pelo respectivo Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros. Passarão, portanto, para esta nova Secretaria de Estado tôdas as atribuições e objetos da sua competência de que esteve de posse no tempo em que as mesmas Secretarias já estiveram separadas em Lisboa, bem como todo o expediente, papéis e livros que lhe são relativos, desentranhando-se dos registros da Guerra como se acham determinado por Portaria de 13 de Março dêste ano, todos os negócios que por sua natureza lhe pertencem, e que na conformidade dêste Meu Real Decreto ficam pertencendo exclusivamente a esta nova Secretaria de Estado. JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA do Conselho de Sua Magestade, Ministro e Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, o tenha assim entendido, e faça executar expedindo os despachos necessários.

Palácio do Rio de Janeiro em 2 de maio de 1822

Com rubrica do Príncipe Regente.

a) *José Bonifácio de Andrada e Silva*”.

É curioso constatar que data do mesmo ano a adoção do uniforme ainda hoje vergado pelos nossos funcionários diplomáticos. O decreto de 6 de dezembro de 1822 rubricado pelo Imperador e subscrito por JOSÉ BONIFÁCIO DE ANDRADA E SILVA estipula "hei por bem que, d'ora em diante, os Empregados Diplomáticos, que se acharem no serviço do Império, em lugar de farda azul, possam usar de fardas verdes direitas; conservando, porém, o bordado do padrão antigo."

Nos primeiros anos de sua existência, a Repartição dos Negócios Estrangeiros adotou por norma uma prudente reserva, evitando pronunciamentos que, mais tarde, pudessem representar um êrro irreparável. Assim, firmados os tratados e convenções necessários ao reconhecimento formal de nossa Independência, seguiu-se uma fase que se poderia denominar de retraimento.

Com efeito, os panoramas interno e internacional brasileiros eram de molde a aconselhar a adoção de semelhante diretriz. Conquistada a nossa emancipação com a capitulação em 1824 do General MADEIRA e o Tratado de Paz com Portugal de 29 de agosto de 1825, surgem a guerra da Cisplatina, que só iria terminar em 1828, e uma fase de agitação interna que se prolongaria até 1840, data da maioridade do Imperador PEDRO II.

A inquietação reinante nos países limítrofes, nos quais as ditaduras de caudilhos se sucediam com freqüência, dificultava, ademais, a solução das questões de limites e de navegação.

Em virtude do pouco movimento da Secretaria, o quadro de Oficiais era ridiculamente diminuto. Assim, recorrendo aos Relatórios, verifica-se que eram em número de cinco em 1831 e 1833 e sete em 1834 e 1835.

Não obstante a adoção de uma política de prudência, o Governo teve várias questões de natureza delicada a resolver no período que decorreu entre o reconhecimento e a maioridade, como a do tráfico de escravos, a das presas no Rio da Prata, a da Província Cisplatina e a liquidação das reclamações mútuas brasileiras e portuguesas, tôdas elas resolvidas com habilidade.

Vencida esta difícil etapa da vida nacional, o povo e os governantes movidos por impulso comum, orientam-se no sentido de uma organização interna e externa que lhes desse a paz e o sossêgo almejados.

Atendendo sem dúvida às considerações feitas em vários Relatórios ao Poder Legislativo, as quais salientavam a necessidade de serem divididos os trabalhos das Secretarias de Estado, foi o Governo Imperial autorizado pelo artigo 39 da Lei n.º 243, de 30 de novembro de 1841, a dar às mesmas a organização que mais adaptada fôsse às exigências do serviço público. De acôrdo com a referida autorização AURELIANO DE SOUZA e OLIVEIRA COUTINHO submeteu à aprovação do Imperador o Regulamento, que baixou com o Decreto n.º 135, de 26 de fevereiro de 1842. Segundo êste regulamento, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros foi dividida em quatro seções, sob a orientação de um Oficial-Maior. O critério então adotado foi o da repartição geográfica: assim, à primeira seção caberia o exame das questões relativas à Inglaterra e França; à segunda os negócios tratados pelas demais Legações e Consulados, quer brasileiros nos diferentes pontos da Europa, quer europeus no Brasil; a terceira seção tinha a seu cargo principalmente os assuntos americanos e, subsidiariamente, qualquer negócio tratado fora da

Europa e da América; à quarta pertencia “tôda a correspondência com o Tesouro, Legações e Consulados, sôbre objetos de contabilidade, o orçamento, a escrituração sôbre os vencimentos, e pagamentos dos empregados da Secretaria e do Corpo Diplomático, e sôbre quaisquer outras despesas feitas por êste Ministério”.

O art. 10 do regimento de 1842 previa além das quatro secções um arquivo, entregue a um oficial arquivista a quem competia guardar e classificar os documentos existentes, fazer índices e inventários, inclusive os originaes dos tratados, conservar os livros, folhetos e periódicos existentes na Secretaria de Estado, manter em dia a legislação do Império e as obras dos tratadistas de direito internacional, além de outros encargos de somenos importância.

Lembra LUIZ CAMILLO DE OLIVEIRA NETTO, antigo Chefe do Serviço de Comunicações e uma das grandes autoridades pátrias de nossa história diplomática, que o primeiro arquivista do Ministério dos Negócios Estrangeiros foi MANOEL FERREIRA LAGOS, que serviu por perto de vinte anos nessas funções e da assiduidade, competência e Zêlo de seu trabalho pode-se aferir pelo estado das séries de correspondência diplomática da época, quase sempre completas e conservadas.

“Desde 1842 principiou pois a repartição dos negócios estrangeiros a compreender melhor a sua missão. Um campo vasto abriu-se ao estudo e meditação dos homens de Estado; começaram então as pesquisas, foram-se desenterrando do olvido os documentos mais importantes que tendiam a esclarecer a nossa história, as nossas pendências diplomáticas, as nossas questões de limites. Nesta última parte sobretudo, foram aparecendo especialistas, que, revolvendo os arquivos públicos, consultando as negociações antigas, e os trabalhos das comissões encarregadas pelos Governos de Portugal e Espanha da demarcação das fronteiras na América, puderam fornecer ao govêrno imperial cabedal para conhecer melhor daqueles assuntos. O estudo da topografia dêsses lugares, da fôrça dos tratados para resolver aquelas questões, das conveniências a que seria preciso atender no seu futuro ajuste com os países limítrofes, produziu uma série de memórias ilustradas por mapas que até então jaziam nos arquivos ou fora dêles e eram ou ignorados ou pouco apreciados”. (Exposição apresentada por JOAQUIM MARIA NASCENTES D’AZAMBUJA a ANTÔNIO PAULINO LIMPO DE ABREU, a 1.º de maio de 1854 — Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros de 1854 — Documentos oficiais — p. 20).

Em consequência da faculdade outorgada ao Govêrno pelo art. 44, da Lei de 21 de outubro de 1843, o regulamento baixado no ano anterior, com o Decreto n.º 135, sofria algumas emendas e acréscimos nos têrmos do decreto de 20 de abril de 1844. Explica-se o pequeno vulto desta reforma pelo curto prazo de dois anos decorridos, que não poderiam trazer à baila falhas porventura existentes. O titular de 1844, Conselheiro ERNESTO FERREIRA FRANÇA, no Relatório apresentado à Assembléia Geral Legislativa salientava que “não tendo a experiência demonstrado a necessidade de mudanças notáveis nesta organização (a do Decreto n.º 135, de 26 de fevereiro de 1842), fizeram-se unicamente algumas alterações e aditamentos”.

Deve-se ao Conselheiro JOAQUIM MARIA NASCENTES D’AZAMBUJA duas memórias valiosíssimas para o estudo da história do Ministério, nas quais

examina a evolução da Repartição nos seus primeiros anos de existência e, depois de analisar a estrutura administrativa adotada pelo regimento de 1842, sugere uma reorganização que atendesse aos assuntos tratados e não aos países aos quais se referisse. A primeira memória: "Bases para uma nova organização da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros", foi submetida, em 1854, a ANTÔNIO PAULINO LIMPO DE ABREU, e a segunda: "Representação sôbre a reforma da Secretaria dos Negócios Estrangeiros", foi apresentada dois anos mais tarde a JOSÉ MARIA DA SILVA PARANHOS.

A 19 de fevereiro de 1859 era baixado pelo Decreto Imperial n.º 2.358, referendado por JOSÉ MARIA DA SILVA PARANHOS, novo regulamento revogando o de 1842 com as pequenas variações de 1844, e segundo o qual eram adotadas várias das sugestões de J. M. NASCENTES D'AZAMBUJA, inclusive a de ser preterida a estruturação geográfica. O sistema adotado: da divisão de serviços por assuntos tratados, ou seja o da especialização de conhecimentos, é ainda hoje o adotado no Itamarati, embora haja um movimento forte no sentido da volta à organização geográfica, a exemplo do que ocorre em muitos países.

Na introdução ao Relatório do referido ano, subscrito pelo Conselheiro JOSÉ MARIA DA SILVA PARANHOS, vemos que as bases gerais do novo regulamento eram as seguintes:

1.º) Dividir-se-ão os trabalhos por seções, encarregando-se a cada uma certos e determinados negócios; não por legações e consulados, como eram pelo regulamento de 1842, mas pela natureza dos assuntos, segundo se procede nas secretarias dos negócios estrangeiros de outros países.

2.º) Criou-se uma seção, como centro de tôdas as outras, imediatamente dirigida pelo funcionário que superintende todos os trabalhos da secretaria.

3.º) Deu-se a cada seção um pessoal próprio e estável; medida indispensável para formar aptidões especiais, e tornar possível a tradição de tantos e tão variáveis assuntos.

4.º) Conferirão-se aos diretores de seção atribuições próprias no exame e execução dos negócios, que lhes são especialmente incumbidos; estimulando-se por êsse modo o seu zêlo, e revestindo-se da fôrça moral que devem ter para com os empregados que lhes são subordinados.

5.º) As nomeações, promoções, licenças e aposentadorias são reguladas conforme os princípios estabelecidos em nossa legislação administrativa.

6.º) Os vencimentos constarão de ordenados e gratificações, iguais aos que já eram recebidos, ou um pouco melhorados, passando para a receita geral do Estado o produto dos emolumentos.

7.º) A par de justas garantias aos que bem servirem, a punição necessária contra os que se deslizarem do rigoroso cumprimento de seus deveres.

8.º) Finalmente, foi o ministério dos negócios estrangeiros dotado, *ad instar* do que existia em outros, e como o foram na mesma ocasião os da justiça e do império, com o auxílio de um consultor, destinado especialmente ao exame das questões de direito que frequentemente se suscitam, quer em nossas relações com os outros Estados, quer nas dos agentes estrangeiros com as autoridades locais do Império.

O Decreto n.º 2.358 aumentou sensivelmente o número de funcionários, pois dispunha que a Secretaria de Estado compor-se-ia de um diretor geral, quatro diretores de secção, dez primeiros oficiais, seis segundos oficiais, quatro amanuenses e um tradutor-compiler. De acôrdo com o aludido decreto a Secretaria de Estado teria, além do Gabinete do Ministro, uma secção central dirigida pelo diretor geral e quatro secções. A secção central competia tratar dos trabalhos essenciais à direção geral, a correspondência de Governo a Governo, os principais atos das negociações diplomáticas, a correspondência com o corpo legislativo, com a secção do Conselho de Estado e com o Consultor.

À 1.ª Secção ficaram pertencendo os negócios políticos e do contencioso; à 2.ª os comerciais e consultores; à 3.ª a chancelaria, arquivo, biblioteca; e à 4.ª a contabilidade, compreendendo os atos relativos às nomeações, demissões, licenças, aposentadorias e disponibilidades.

Foi ainda o Ministério dotado com o auxílio de um consultor, destinado especialmente ao exame das questões de direito surgidas quer em nossas relações com os outros Estados, quer nas dos agentes estrangeiros com as autoridades locais do Império.

Ao Conselheiro JOSÉ ANTÔNIO PIMENTA BUENO, o futuro Marquês de São Vicente, um dos maiores juristas brasileiros de todos os tempos, coube a honra de ser o primeiro consultor. Só ocupou o lugar por pouco tempo, sendo substituído pelo Visconde do Rio Branco, cujos Pareceres ainda hoje podem ser lidos com proveito.

Conforme consta do relatório sôbre a reforma da Secretaria de Estado, de 1.º de maio de 1856, apresentado por JOAQUIM MARIA NASCENTES D'AZAMBUJA, "o Brasil e os demais países do continente americano, na época de sua independência, acharam criados todos os elementos para poderem estender as suas relações políticas; precisaram logo de uma estação pública que dirigisse essas relações; criaram pois a Secretaria de Estado para êste importante ramo da pública administração. Ainda na infância, apenas no gôzo de sua liberdade, apenas solto das cadeias sempre pesadas de uma metrópole, não tinha o Brasil disponível um pessoal apropriado com os conhecimentos especiais e positivos para essa ordem de trabalhos. Os poucos homens que tinham princípios de direito público e internacional, de economia política, de legislação, e de administração especulativa ou prática, entregavam-se à política, eram chamados a cargos mais importantes da governança, aspiravam a ter um assento distinto no parlamento."

Em 1868, ocorreria nova reestruturação. O Decreto n.º 4.171, de 2 de maio, contudo, ao reorganizar a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros não modificou na substância o regimento anterior, que trazia de si o necessário grau de maturidade. O Decreto de 1868 foi baixado com o intuito prin-

cial da economia e por êle foram suprimidos o lugar de consultor, quatro de primeiros oficiais, o de tradutor-compiler e dois de correios; criando a classe de praticantes. Assim, todos os serviços continuaram sob a orientação do diretor-geral, ficando distribuídos, portanto, entre as cinco secções anteriormente mencionadas, ou seja, a central, a dos negócios políticos e do contencioso, negócios comerciais e consulares, chancelaria e arquivo e contabilidade.

Esta estruturação, fruto de vários anos de experiência, atendia perfeitamente às condições da época e, portanto, atravessou os últimos anos da Monarquia sem novos acréscimos ou modificações.

Com o advento da República, QUINTINO BOCAIUVA, impulsionado pela faina de modificar tudo que dizia respeito ao regime monárquico, baixa os Decretos n.º 291, de 29 de março de 1890, que alterou a organização da Secretaria de Estado, e o n.º 1.121, de 5 de dezembro do mesmo ano, que deu nova divisão às secções. Segundo a segunda reforma QUINTINO BOCAIUVA, a secção central passou a ser a primeira secção; as 1.ª e 2.ª secções tornaram-se a 2.ª e 3.ª e a antiga 3.ª secção (Chancelaria e Arquivo) era suprimida, ficando todos os seus serviços entregues a um arquivista! Destarte, um dos principais serviços do Itamarati era impensadamente suprimido.

Cedo, ficou constatado o descalabro e procurou-se restabelecer a antiga estrutura administrativa. Previa o regimento de 1893 as quatro secções dos regimentos imperiais e mais a secção de arquivo, biblioteca e mapoteca.

O Barão do Rio Branco, uma vez nomeado, tratou, como poderá ser visto pela leitura do Relatório de 1902-1903, de reorganizar a Secretaria de Estado nos seus moldes tradicionais. Pelo Decreto n.º 6.046, de 24 de maio de 1906, foi criada a Diretoria Geral, que superintendia todo o trabalho das cinco secções de que se compunha o Itamarati.

Posteriormente, novas reformas surgiram, a maioria delas ligeiras.

Hoje em dia a estruturação é regulada pelo Decreto-lei 9.121, de 3 de abril de 1946, cujo artigo 4.º regula que a Secretaria de Estado compreende três Departamentos, aos quais, por sua vez, se acham subordinadas às várias divisões incumbidas da direção dos negócios do Itamarati.

Convém, a esta altura, lembrar que desde o início houve na nossa organização três carreiras distintas que só seriam fundidas em virtude de reformas de 1931 e 1938. Eram, portanto, distintas as carreiras diplomática e consular e de hierarquia da Secretaria.

O Corpo Diplomático Brasileiro foi organizado por PAULINO JOSÉ SOARES DE SOUZA, o Visconde de Uruguai, em virtude da Lei n.º 614, de 22 de agosto de 1851, regulamentada pelo Decreto n.º 940, de 20 de março de 1852 e pelo Decreto 941, da mesma data, que determinou o número e categorias das Missões Diplomáticas que convinha manter nos países estrangeiros. Segundo a Lei 614, o nosso corpo diplomático constaria de três classes de agentes diplomáticos, a saber: Enviados Extraordinários e Ministros Plenipotenciários, Ministros Residentes e Encarregados de Negócios. Para coadjuvá-los eram nomeados, quando necessário, funcionários subalternos com os títulos de Secretários e Adidos de Legação.

Data ainda desta época a prática de nomear para os lugares de Secretários e Adidos, os Bacharéis em Direito; os que não tinham essa graduação

deveriam se habilitar por meio de um exame que, nos termos de uma instrução de 20 de março de 1852, versaria sobre línguas modernas, especialmente o inglês e francês, história, geografia, princípios gerais do direito das gentes e do direito público, economia política, direito civil, estilo diplomático, redação etc.

De um modo geral, as reformas posteriores pouco alteraram a organização diplomática, tanto assim que em 1903 OLIVEIRA LIMA escrevia “o regulamento de 1857, pelo qual ainda se governa o nosso corpo diplomático, pois que as reformas posteriores lhe não alteraram a substância e apenas modificaram certas exterioridades”. Acrescentava que a reforma de QUINTINO BOCAIUVA de 1890 tratava muito mais de classificação de legações e tabelas de vencimentos do que propriamente de serviços, uma e outra levadas a cabo sem um pensamento que as definisse, ou uma orientação que as caracterizasse. “Reformas para melhorar ordenados, para aumentar aposentadorias, para dificultar promoções ou para garantir acessos, não são contudo verdadeiras reformas: são formas de expediente, pormenores de administração”.

Dentre as várias reformas republicanas, convém salientar as de AZEVEDO MARQUES, AFRÂNIO DE MELLO FRANCO e OSWALDO ARANHA. De acordo com o regimento de 1931, os funcionários das carreiras diplomáticas e consulares passaram a poder se transferir de carreiras. Era o primeiro passo no sentido da fusão completa das duas carreiras, o que se daria em 1938.

A reforma MELLO FRANCO, Decreto n.º 19.392, de 15 de janeiro de 1931, extinguiu o corpo de funcionários do corpo permanente da Secretaria de Estado, fazendo com que parte deles passasse a figurar ou no Corpo Diplomático ou no Consular. Os bons efeitos de tal providência não tardaram a manifestar-se, pois que, com o sistema anterior, ficavam os nossos funcionários longos anos no estrangeiro, sem contato com o meio brasileiro, enquanto os da Secretaria de Estado permaneciam no Rio toda a sua vida, sem experiência alguma do serviço fora do país. Desta data em diante, os Cônsules e Diplomatas passaram a trabalhar, alternadamente, no Rio e no exterior, sendo obrigados a mudar de posto, em média, após dois ou três anos de exercício em cada um deles, com um tempo total fora do Brasil de quatro a seis anos, sendo o prazo de permanência na Secretaria de Estado das Relações Exteriores de cerca de dois a três anos.

O regulamento determinou ainda uma nova correspondência entre os cargos das carreiras diplomática e consular, permitindo a transferência de uma para a outra carreira.

Finalmente, a 14 de outubro de 1938, pelo Decreto-lei 791, foram fundidos em um quadro único os Corpos Diplomático e Consular, providência já tomada por quase todos os países mais bem organizados, com exceção da Inglaterra. Assim, os funcionários puderam passar a ter maior experiência, quer dos assuntos políticos, quer dos econômicos, em virtude dos estágios nas Missões diplomáticas e nas Repartições consulares, proporcionando ainda maior elasticidade à ação do Governo.

A reforma de 1931 vingou até 8 de dezembro de 1945 quando, no Governo LINHARES, foi baixado o Decreto-lei n.º 8.324, que veio, mais uma vez, reestruturar a Secretaria de Estado.

O novo regulamento resultou de longos e fundamentados estudos efetuados no Itamarati, onde foi elaborado um projeto de reforma no qual foram sugeridas as seguintes medidas:

- 1.^a) Extensão da autoridade do Secretário Geral a todos os serviços da Secretaria de Estado;
- 2.^a) Transformação da Divisão Econômica e Comercial em Departamento, dotado de estrutura específica apropriada;
- 3.^a) Desdobramento da Divisão Política e Diplomática em duas divisões geográficas — do Hemisfério Ocidental e do Hemisfério Oriental.
- 4.^a) Criação de uma Divisão de Assuntos de Organização Internacional;
- 5.^a) Separação entre os órgãos que orientam ou executam política e os que administram serviços, mediante a criação de quatro departamentos (Político e Cultural, Econômico e Comercial, Diplomático e Consular e de Administração).

É interessante constatar que as conclusões do Itamarati, submetidas à apreciação do Presidente GETÚLIO VARGAS a 9 de abril de 1945, pouco se afastam das conclusões a que outra comissão do Ministério das Relações Exteriores chegaria em 1956.

Seja como fôr, a 8 de dezembro de 1945, sendo chanceler o Embaixador PEDRO JOÃO VELLOSO, era firmado o Decreto-lei n.º 8.324, reestruturando o Ministério.

Nos termos do novo texto da lei a autoridade do Secretário Geral passou a ser exercida sobre toda a Secretaria de Estado, que foi dividida em três Departamentos. O Decreto-lei 8.324 não chegou, contudo, a ser executado, pois empossado o Presidente EURICO GASPARGUTRA, o novo chanceler, JOÃO NEVES DA FONTOURA, julgou preferível modificá-lo, razão por que o mesmo não será examinado.

Nos termos do Decreto-lei 9.121, de 3 de abril de 1946, o Ministério das Relações Exteriores passou a ter a seguinte organização:

- a) Secretaria de Estado (S.E.);
- b) Missões diplomáticas (M.D.);
- c) Repartições consulares (R.C.);
- d) Serviço Jurídico (S.J.);
- e) Comissão de Eficiência (C.E.);
- f) Seção de Segurança Nacional (Sc. SN);
- g) Comissão Nacional de Fiscalização de Entorpecentes (C. N. F. E.);
- h) Instituto Rio-Branco (I.R.B.);
- i) Serviço de Informações (S.I.).

A Secretaria de Estado, órgão central de administração do Ministério, passou a compreender:

I — Departamento Político e Cultural (D.P.C.), constituído de:

- a) Divisão Política (D. Po.);

- b) Divisão Cultural (D. Cl.);
- c) Divisão do Cerimonial (D.C.);
- d) Divisão de Atos, Congressos e Conferências Internacionais (D.A.I.);
- e) Divisão de Fronteiras (D.F.).

II — *Departamento Econômico e Consular* (D.E.C.), constituído de:

- a) Divisão Econômica (D.E.);
- b) Divisão Comercial (D. Cal.);
- c) Divisão de Passaportes (D. Pp.);
- d) Divisão Consular (D. Cn.).

III — *Departamento de Administração* (D.A.) constituído de:

- a) Divisão do Pessoal (D.P.);
- b) Divisão do Material (D.M.);
- c) Divisão de Comunicações (D.Co.);
- d) Divisão do Orçamento (D.O.);
- e) Serviço de Documentação (S.D.).

Posteriormente, foi criada uma Comissão de Organismos Internacionais (COI). Mas a experiência veio demonstrar que numa estruturação como a do Itamarati, onde os Departamentos e Divisões são organizados segundo os assuntos, e não geograficamente, as atribuições afetas a uma comissão de organismos internacionais colidirão com as das demais divisões. Em consequência, a COI foi extinta e os problemas debatidos em organismos internacionais são, conforme a natureza do assunto, encaminhados ora à Divisão Política, Econômica, Cultural ou à de Orçamento.

O incremento dos encargos econômicos e financeiros do Brasil no panorama mundial veio exigir uma substancial ampliação do Departamento Econômico e Consular. Sucede que os assuntos puramente consulares, sem vinculação aos problemas econômicos, financeiros e comerciais, exigiam pelo volume, muita atenção. Em consequência, o Chanceler MACEDO SOARES decidiu, a título experimental e provisório, desdobrar o referido Departamento: o primeiro, encarregado das questões econômicas e comerciais e o segundo — o Departamento Consular — das questões consulares, de passaportes e os migratórios.

Tudo indica que os dois textos legais básicos sobre o nosso Serviço exterior serão substituídos. O Decreto-lei 9.202, de 26 de abril de 1946, que dispõe sobre o pessoal do Ministério, já foi modificado em vários de seus dispositivos. O Decreto-lei n.º 9.589, de 16 de agosto de 1946; a lei n.º 607, de 6 de janeiro de 1949; e a lei n.º 1.220, de 28 de outubro de 1950, alteraram ou revogaram alguns de seus artigos. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal, em Mandado de Segurança de 1956, considerando o art. 11, letra d, do Decreto-lei 9.202 como subsistente, não obstante os termos e o espírito da Lei n.º 2.060 veio exigir novo corretivo. Isto sem falar numa série de Portarias interpretativas e na inadimplementação do seu art. 31 que, depois de restabelecer o uso do fardão diplomático, traz um dispositivo que nunca poderia figurar numa lei: manda o Ministério das Relações Exteriores adiantar aos funcionários a necessária importância, de uma só vez, para a aquisição

do fardão, quantia esta a ser descontada em vinte e quatro prestações! Além do mais, trata-se de texto elaborado logo após o término da Segunda Guerra Mundial e, portanto, obsoleto sob muitos aspectos.

Quanto ao Decreto-lei 9.121, de 3 de abril de 1946, o Chanceler MACEDO SOARES, cumprindo instruções do Presidente JUSCELINO KUBITSCHEK encarregou uma Comissão de examinar a organização do Ministério e apresentar ante-projeto de lei a ser submetido à apreciação do Congresso Nacional, o que foi feito.

A Comissão de Reestruturação após debater as duas orientações clássicas: organização da Secretaria de Estado segundo o critério geográfico ou por assuntos, opinou pela manutenção do sistema tradicional, prevendo porém a criação, em diversas divisões, de setores geográficos ou de organismos internacionais. Quanto à estruturação do Ministério é pensamento da mesma manter a atual com modificações de somenos importância. Assim, todos os Departamentos da Secretaria de Estado estarão sob a alçada do Secretário Geral. Os Departamentos previstos, com as respectivas divisões e serviços, são os seguintes:

- I — *Departamento Político* (Divisões Política; Cultural; do Cerimonial; de Fronteiras; de Atos, Congressos e Conferências Internacionais; e Seção de Segurança Nacional).
- II — *Departamento Econômico* (Divisões Econômica; Comercial; e de Cooperação Econômica).
- III — *Departamento de Administração* (Divisões do Pessoal; Material; Orçamento; Comunicações; Arquivo; Serviço de Documentação e Seção de Organização).
- IV — *Departamento Consular* (Divisão Consular, de Passaportes e Demográfica).

Além dos quatro departamentos estarão subordinados à Secretaria Geral, e não ao Ministro de Estado como na atual organização, a Consultoria Jurídica, o Serviço de Informações e Divulgação, o Instituto Rio-Branco, o Museu Histórico e Diplomático e a Comissão de Planejamento e Coordenação, esta última a ser criada.

Por fim, cumpre ressaltar a importância sempre crescente do Itamarati não só no plano internacional mas sobretudo no nacional. Já se começa a compreender que na atual conjuntura internacional a audiência do órgão incumbido da política exterior é quase sempre de rigor. As forças armadas, conforme já ensinava CLAUSEWITZ, no fim do século passado, devem agir na mais estreita colaboração com êle; nas negociações relativas a financiamentos e assistência técnica a ingerência das missões diplomáticas no exterior é vital.

Além do mais, as Embaixadas e Legações remetem informações sobre os mais variados assuntos, os quais são encaminhados aos órgãos da administração nacional para estudo e freqüente aproveitamento. Mas para que semelhantes serviços sejam cumpridos a contento é indispensável prover o Ministério do Exterior não só dos recursos necessários, senão também de um pessoal de carreira especializada e em número superior ao irrisório quadro de 465 funcionários da atual carreira diplomática.

ANTEPROJETO DE LEI

Organiza o Ministério das Relações Exteriores

CAPÍTULO 1.º

DO MINISTRO DE ESTADO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Art. 1.º O Ministro de Estado das Relações Exteriores é o auxiliar do Presidente da República na direção da política exterior do Brasil.

§ 1.º O Ministro de Estado será assessorado por um Gabinete (G), constituído de funcionários da Carreira de Diplomata.

§ 2.º O Serviço de Imprensa (S.I.) funcionará junto ao Gabinete do Ministro de Estado.

CAPÍTULO 2.º

DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Art. 2.º O Ministério das Relações Exteriores, chefiado pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, é o órgão político-administrativo encarregado de auxiliar a direção e assegurar a execução da política exterior do Brasil.

Art. 3.º O Ministério das Relações Exteriores terá a seguinte organização :

- a) Secretaria de Estado (S.E.);
- b) Missões diplomáticas (M.D.);
- c) Missões junto a Organismos Internacionais (M.O.I.);
- d) Repartições Consulares (R.C.).

CAPÍTULO 3.º

DA SECRETARIA DE ESTADO

Art. 4.º A Secretaria de Estado, chefiada pelo Secretário-Geral, é o órgão central da administração do Ministério e tem por finalidade auxiliar diretamente o Ministro de Estado no planejamento e na execução da política exterior do Brasil, na orientação e superintendência das Missões diplomáticas, Missões junto a Organismos Internacionais e Repartições Consulares.

§ 1.º O Secretário-Geral, substituto eventual do Ministro de Estado, será escolhido dentro os Ministros de 1.ª classe, da carreira de Diplomata, e designado por decreto.

§ 2.º Em suas faltas e impedimentos legais e temporários, o Secretário-Geral será automaticamente substituído pelo Chefe do Departamento Político, ou, na falta ou impedimento dêste, sucessivamente pelo chefe do Departamento Econômico, Chefe do Departamento de Administração e Chefe do Departamento Consular.

Art. 5.º A Secretaria de Estado compreenderá:

I — *Departamento Político (DP)*, constituído de :

- a) *Divisão Política (DPo)*;

- b) Divisão Cultural (DCI);
- c) Divisão do Cerimonial (DCe);
- d) Divisão de Fronteiras (DF);
- e) Divisão de Atos, Congressos e Conferências Internacionais (D.A.I.);
- f) Seção de Segurança Nacional (Se. S.N.).

II — *O Departamento Econômico (DE)*, constituído de:

- a) Divisão Econômica (E.Ec);
- b) Divisão Comercial (D.Cal);
- c) Divisão de Cooperação Econômica (DCE).

III — *O Departamento de Administração (D.A.)*, constituído de:

- a) Divisão do Pessoal (D.Pe.);
- b) Divisão do Material (D.M.);
- c) Divisão do Orçamento (D.O.);
- d) Divisão de Comunicações (D.Co.);
- e) Divisão de Arquivo (D.Ar.);
- f) Serviço de Documentação (S.D.);
- g) Seção de Organização (S.O.).

IV — *O Departamento Consular (D.C.)*, constituído de:

- a) Divisão Consular (D.Cn.);
- b) Divisão de Passaportes (D.Pp.);
- c) Divisão Demográfica (D.D.).

V — *Comissão de Planejamento e Cordenação (C.P.C.)*.

VI — *Consultoria Jurídica (C.J.)*;

VII — *Serviço de Informações e Divulgação (S.I.D.)*;

VIII — *Instituto Rio Branco (I.R.B.)*;

IX — *Museu Histórico e Diplomático*.

Art. 6.º As Divisões e Serviços da Secretaria de Estado poderão ser subdivididos em Seções ou setores, mediante portaria do Ministro de Estado;

Art. 7.º As funções de chefias de Departamento serão ocupadas por Ministro de 1.ª e 2.ª classes, da carreira de Diplomata, designados por decreto.

Art. 8.º As funções de chefias de Divisão serão ocupadas por funcionários da Carreira de Diplomata, da categoria de Ministro de 2.ª classe, Cônsul-Geral, Primeiro Secretário ou Cônsul de 1.ª classe, designados mediante portaria do Ministro de Estado.

Art. 9.º As funções de chefias de Serviço ou Seção serão ocupadas por funcionários da Carreira de Diplomata, funcionários dos Quadros Permanente e Suplementar do Ministério das Relações Exteriores ou servidores das Tabelas de Extranumerários da Secretaria de Estado, designados mediante portaria do Ministro de Estado.

Art. 10. A Comissão de Planejamento e Coordenação, à qual incumbirá apreciar os problemas de orientação política e coordenar as atividades da Secretaria de Estado, será constituída pelo Secretário-Geral, que a presidirá, e pelos Chefes dos Departamentos.

Art. 11. O Regimento da Secretaria de Estado será aprovado por decreto.

CAPÍTULO 4.º

DAS MISSÕES DIPLOMATICAS

Art. 12. As Missões diplomáticas compreendem :

- a) Embaixadas;
- b) Legações.

Art. 13. As Missões diplomáticas destinam-se a assegurar a manutenção de boas relações entre o Brasil e os Estados em que se acham acreditadas e a proteger os direitos e interesses do Brasil e dos brasileiros.

Art. 14. As Missões diplomáticas deverão orientar as atividades das Repartições consulares de carreira com sede nos países em que se acham acreditadas, no tocante aos assuntos de caráter político e econômico, sem prejuízo do disposto no art. 25.

Art. 15. As Missões diplomáticas serão criadas ou suprimidas por decreto, que lhes fixará a categoria, a jurisdição e a sede.

Art. 16. A juízo da Secretaria de Estado, poderão as Missões diplomáticas ser encarregadas do serviço consular.

Parágrafo único. Ao Serviço consular das Missões diplomáticas aplicar-se-á, no que couber, o disposto para as Repartições consulares de carreira.

Art. 17. As Missões diplomáticas serão chefiadas por Embaixadores ou Enviados Extraordinários e Ministros Plenipotenciários, segundo se tratar de Embaixada ou Legação.

Art. 18. Os Embaixadores serão designados em comissão e escolhidos dentre os funcionários da classe final da Carreira de Diplomata.

§ 1.º Excepcionalmente, a nomeação poderá recair em pessoa estranha à Carreira de Diplomata, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil, brasileiro nato, maior de 35 anos e observado o limite de idade estabelecido para os funcionários da referida Carreira.

§ 2.º A Comissão de Embaixador cessará, automaticamente, com o término do mandato do Presidente da República que houver feito a nomeação.

CAPÍTULO 5.º

DAS MISSÕES JUNTO A ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Art. 19. As Missões junto a Organismos Internacionais terão a seu cargo a defesa dos interesses do Brasil nas negociações nos referidos Organismos.

Art. 20. As Missões junto a Organismos Internacionais serão chefiadas por Ministros de 1.^a e 2.^a classes, da carreira de Diplomata, e a título excepcional, por pessoas que preencham os requisitos do parágrafo 1.^o do artigo 18.

Art. 21. As Missões junto a Organismos Internacionais serão criadas ou suprimidas por decreto, que lhes fixará a categoria e a sede.

CAPÍTULO 6.^o

DAS REPARTIÇÕES CONSULARES

Art. 22. As Repartições Consulares compreenderão:

- a) Consulados Gerais;
- b) Consulados;
- c) Consulados Privativos;
- d) Repartições Consulares Honorárias.

Art. 23. As Repartições consulares destinam-se a promover o comércio e a navegação entre o Brasil e os distritos de sua jurisdição, bem como a proteger as pessoas e os interesses dos brasileiros.

Art. 24. As Repartições consulares serão criadas ou suprimidas por decreto, que lhes fixará a categoria e a sede.

Parágrafo único. A jurisdição das Repartições consulares será determinada pela Secretaria de Estado, de acôrdo com a conveniência do serviço.

Art. 25. As Repartições consulares de carreira serão diretamente subordinadas à Secretaria de Estado no tocante aos assuntos administrativos e consulares, recebendo, porém, das Missões diplomáticas, a orientação de que trata o art. 14.

Art. 26. Os Consulados Privativos e as Repartições Consulares Honorárias serão subordinados às Repartições consulares de carreira ou às Missões diplomáticas com sede no país onde se acharem situados.

Art. 27. Os Consulados Gerais serão chefiados por funcionários da classe semifinal da carreira de Diplomata, na qualidade de Cônsules Gerais; os Consulados, por funcionários das categorias de Cônsul de Primeira e Segunda classe, na qualidade de Cônsules.

Art. 28. Os Consulados Privativos serão dirigidos por Cônsules Privativos.

Art. 29. As Repartições Consulares Honorárias serão chefiadas por Cônsules ou Vice-Cônsules Honorários.

Parágrafo único. As funções consulares honorárias serão exercidas por cidadãos brasileiros ou, na falta destes, por estrangeiros de comprovada idoneidade e destacada posição social.

Art. 30. Revogam-se as disposições em contrário.