

Seleção de Cônsules e Diplomatas

GERALDO EULÁLIO DO NASCIMENTO E SILVA

(Conferência realizada em Rosário, Argentina, na Faculdade de Ciências Econômicas, Comerciais e Políticas da Universidade Nacional do Litoral)

OS sucessos e os insucessos de um país no panorama internacional dependem em grande parte dos funcionários que compõem o seu serviço exterior. Com as informações por eles colhidas e remetidas em officios e relatórios, podem as chancelarias traçar a política exterior e dar as necessárias instruções às suas missões. A habilidade, a eloquência e a capacidade de persuasão de seus Delegados em Congressos e conferências internacionais igualmente serão capitais e poderão elevar o nome de seu país no conceito das Nações. Ao contrário, com uma Delegação fraca, um país poderá ver-se relegado a uma situação vexatória. Não precisamos ir longe para exemplificar esses conceitos: por ocasião da II Conferência da Paz de Haia, em 1907, o Brasil deixava o lugar obscuro que ocupava para figurar em igualdade de condições com as grandes potências de então, graças à erudição e à eloquência de Rui Barbosa.

Daí o empenho das Chancelarias em selecionar os candidatos mais aptos a desempenhar um papel de destaque na diplomacia. No afã de aprimorar a seleção, tende-se ao afastamento dos cônsules e diplomatas de ocasião, que, sem possuir a necessária experiência, pouco fazem pelo respectivo país, quando a sua atuação não lhe é nefasta.

Com exceção dos chefes de Missão, constata-se que os funcionários do serviço diplomático são geralmente de carreira; no tocante à carreira consular, porém, ainda existem ao lado dos cônsules de carreira (possuidores de conhecimentos especializados) os chamados *honorários*, que de cônsul só têm o título e o cartão de visita.

Muito se tem escrito sobre as qualidades indispensáveis ao bom diplomata.

R. E. L. Vaughan Williams K. C., em Curso proferido em Haia perante a Academia de Direito Internacional (*Récueil des Cours*, vol. 4, 1924, pág. 260), salientou que era um dos assuntos sobre os quais os autores antigos prodigalizavam a sua retórica, mas que é difícil encontrar uma literatura tão pouco instrutiva e acrescentou "um Embaixador perfeito, como um orador perfeito, deveria possuir tôdas as virtudes e tôdas as perfeições. Nunca deveria ser velho demais ou jovem demais, demasiadamente alto ou baixo, nem tão pequeno como aquêle Embaixador de Bolonha a

quem o Papa Bonifácio desejava ver de pé e não ajoelhado, quando já o estava; nem tão alto como aquêle enviado inglês que, quando passeava numa cidade, era forçado a se dobrar para ver o mostrador de uma loja e era cortêsmente convidado pelo comerciante a descer do seu cavalo".

Quem melhor resumiu as qualidades em questão foi Sir Ernest Satow (*Diplomatic Practice*, tomo I.º, pág. 198) ao dizer que um diplomata deve ser "an educated gentleman", frase esta traduzida por Raoul Genet em "un gentilhomme accompli" e por J. Sebastian Eric em "hombre de bien".

Aliás, o trecho de Sir Ernest Satow merece ser citado por extenso:

"Good temper, good health, and good looks. Rather more than average intelligence, though brilliant genius is not necessary. A straight forward character, devoid of selfish ambition. A mind trained by the study of the best literature, and by that of history. Capacity to judge of evidence. In short, the candidate must be an educated gentleman".

Seja como fôr, não é fácil verificar se o candidato à carreira possui ou não os predicados necessários. Para tal, sempre será necessário tempo e observação. Assim, a seleção feita à base de qualidades só pode ser realizada mediante um sistema aparentemente arbitrário. Será êle nomeado adido, independentemente de prova ou depois de um exame superficial, e passará a trabalhar na Chancelaria percebendo um pequeno ordenado mensal ou mesmo sem vencimentos. A escolha dos adidos dependerá portanto do Ministro ou seus auxiliares e serão levados em conta o conhecimento de línguas, agilidade mental, aparência, etc. Não devem ser pagos altos salários a fim de não atrair para os quadros indivíduos que tenham em vista tão somente lucro material. Findo um estágio de dois anos, mais ou menos, os adidos serão nomeados vice-cônsules ou terceiros secretários, conforme a aptidão demonstrada, salvo se fôr constatado não possuírem as qualidades indispensáveis. Nesse caso serão desaconselhados a continuar insistindo, e, como não houve um exame sério de seleção não poderão considerar a nomeação um direito adquirido.

Infelizmente, o sistema em questão é pouco prático e daria, como tem dado, lugar a abusos: os pedidos dos poderosos não poderão ser negados e os convites para ingressar na carreira não serão feitos em atenção às qualidades. E, logicamente, terminado o estágio probatório, o filho do político militar ou alto funcionário será confirmado.

Foi este o sistema adotado durante muito tempo no Brasil, mas só por ocasião da administração do Barão do Rio Branco é que teve bons resultados. Dada a sua situação e seu prestígio na vida do país, estava acima das injunções políticas e pôde nomear um grupo de jovens funcionários que mais tarde constituiriam como que o arcabouço do Itamarati.

Na Suíça, o ingresso na carreira não depende de prestação de exames, basta a apresentação de um diploma universitário. Findo um estágio, o adido é confirmado. Mas a Suíça é a Suíça.

A impossibilidade, ou melhor, a dificuldade de fazer a seleção levando em conta as qualidades, tem feito com que a mesma gire em torno do preenchimento de algumas condições, cuja constatação pode ser feita objetivamente, ou seja, mediante exigência de determinado grau de instrução, nacionalidade, sexo, saúde, idade etc.

Assim, iremos ver, em linhas gerais quais as condições geralmente exigidas e em que consistem e o sistema de seleção adotado no Brasil em confronto com o de alguns outros países.

NACIONALIDADE

No tocante à nacionalidade abordaremos dois problemas distintos ou seja o de nomeação por um país de um estrangeiro para o representar no exterior e o da aceitação por um Estado de um seu nacional como agente diplomático de outro.

A rigor nada impede que a escolha recaia sobre estrangeiro, mas é uma prática desaconselhada e que pode ser considerada abolida, pelo menos no tocante às missões permanentes.

No Brasil, não admitimos semelhante situação, embora nos primeiros anos da independência tenhamos nomeado Jorge Antônio Schaeffer nosso representante junto aos Estados Germanicos. Hoje em dia o ingresso na carreira é privativo dos brasileiros natos, nos termos do Decreto-lei 9.202, de 26 de abril de 1946.

O artigo 5.º, § 1.º do citado Decreto-lei prevê ainda a hipótese da nomeação de embaixadores estrangeiros à carreira, dispondo:

“Excepcionalmente, a nomeação poderá recair em pessoa estranha à carreira da “Diplomata”, brasileiro nato, maior de 35 anos, de reconhecido mérito e com relevantes serviços prestados ao Brasil”.

Nota-se que a quase totalidade dos Estados seguem orientação análoga à nossa: na Argentina, o candidato deve ser argentino nato ou por opção; na Espanha, a lei fala em espanhol de origem, e assim por diante. A Inglaterra vai ainda mais longe, pois o candidato não só deve ser súdito britânico de nascimento, mas ser ainda filho de pais ingleses de nascimento.

A exigência em questão explica-se facilmente: a nacionalidade implica em *patriotismo* e este só pode ser exigido de um nativo.

O patriotismo será talvez uma das qualidades principais de um diplomata, se não for a mais importante.

Muito se fala nos encantos e nas facilidades proporcionadas pela vida diplomática, mas são poucos os que se lembram das vicissitudes e dificuldades da mesma. Até nos postos mais cobiçados, as vantagens, no início da carreira, não compensam o sofrimento decorrente da separação de entes queridos, sofrimento este a que nós brasileiros damos o nome de “saudade”. O período de adaptação sempre é árduo, e tudo é difícil e caro, pois se trata de um estrangeiro e de um diplomata, presumivelmente rico. Esses são os sofrimentos morais e pequenos inconvenientes; mas, às vezes, a situação é mais séria: o cônsul ou diplomata é mandado para um posto insalubre ou de grande altura e nunca mais gozará de boa saúde, quando não morre.

E isto sem falar nas intermináveis horas de trabalho redigindo um relatório, cifrando ou decifrando um longo telegrama, esperando o desenlace de determinada situação, nas longas e enervantes negociações que podem preceder a assinatura de um acordo ou a consecução de determinada vantagem para seu país.

“Quel rude métier que celui de diplomate! Je n'en connais aucun qui exige autant d'abnégation, autant de promptitude à sacrifier ses intérêts au devoir, autant de patience, et a certains moments autant de courage” (Conde Hübner, “Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur”, 1.º vol., pág. 176).

Para poder enfrentar tantas e tão variadas dificuldades, às quais se vêm juntar freqüentemente as críticas insensatas de seus compatriotas, o diplomata necessita de muita resignação e muito patriotismo. Não devemos confundir patriotismo com *chauvinismo*, esta deturpação tão nefasta do mesmo. No diplomata viajado encontramos esse patriotismo são que faz as necessárias concessões às aspirações estrangeiras, que ele conhece e respeita. Tem, ainda, a noção exata da situação que o seu país desfruta no concerto dos Estados e por isso não pretende uma falsa situação de destaque. Essa concessão às aspirações e necessidades alheias são amiúde interpretadas pela massa ignorante e, às vezes, até por pessoas que deveriam estar mais bem informadas, como descaso e até falta de patriotismo.

No início de 1949, o Embaixador Hildebrando Accioly teve ensejo de esclarecer devidamente esse ponto e não seria de estranhar se tivesse em vista uma acusação concreta. “Servir ao país — dizia — é obrigação de todos nós”. E a seguir “Há, de certo, grandes modalidades não só no seu desempenho, mas também na maneira de o encarar. Os diplomatas sentem-no talvez mais vivamente do que outras categorias de funcionários, porque se encontram mais em contato com sentimento análogo dos cidadãos de outras pátrias. Por isso mesmo, o seu nacionalismo, que é muita vez a reação natural ante o nacionalismo estrangeiro, nunca chega aos extremos do nativismo estreito, tão prejudicial aos verdadeiros interesses nacionais. O diplomata, devido à natureza de suas funções, tem maior conhecimento dos meios internacionais, seus horizontes são mais largos, e

assim, se acha êle mais habilitado a compreender certos problemas de seu país, alguns aspectos da segurança nacional, o lugar que sua nação deve ocupar no conceito mundial. Ao mesmo tempo percebe a necessidade de respeitar os legítimos direitos alheios e de assegurar relações de justiça e de boa compreensão entre os povos. Não raro, os seus propósitos são desvirtuados pelos próprios concidadãos, nem sempre pela malevolência destes, mas muitas vêzes pela ignorância ou pelo desconhecimento momentâneo das razões de seus atos. Essa ignorância leva freqüentemente a grandes injustiças, como por exemplo a de acusá-los de sentimentos cosmopolitas, no sentido de anti-nacionais. Não é verdade, entretanto, que o diplomata se desnacionalize, pelo contato com outros povos ou outras civilizações. Justamente esta circunstância o faz enxergar com mais clareza e quase instintivamente a necessidade de enrijar os sentimentos patrióticos. E' o que sucede, análogamente, com as populações de terras de fronteira, nas quais, como é sabido, o patriotismo como que se mostra mais vivo, mais ativo, do que no resto do país".

Quanto à aceitação do nacional como representante diplomático de país estrangeiro, verificamos que aqui, também, a prática é pela negativa.

Antes de mais nada, o diplomata nessas condições poderia ter dificuldades em conciliar os deveres de lealdade para com a mãe-pátria com as obrigações idênticas para com o Estado que representa.

Outra questão delicada é a dos privilégios e imunidades diplomáticas. São inerentes ao diplomata e visam garantir o bom desempenho de suas funções; mas a concessão das mesmas a um nacional implica num problema de difícil solução: qual será a justiça competente para julgar e punir no caso de cometer crime? A fim de evitar possíveis dúvidas, Planes Suarez, em 1907, ao ser reconhecido como Ministro da Nicarágua no seu país, a Venezuela, abriu mão das imunidades e prerrogativas diplomáticas.

O Brasil tem adotado por norma não aceitar seus nacionais como representantes diplomáticos estrangeiros. Em 1915, por exemplo, se opôs a que o Senhor Joaquim de Oliveira Botelho fôsse nomeado Ministro da Guatemala, por se tratar de cidadão brasileiro.

Na publicação "Algumas regras do cerimonial diplomático" (2.^a edição de 1911) a hipótese é prevista nas páginas 14 e 15 do seguinte modo: "O Governo brasileiro não concede licença para que nacionais seus aceitem, para o Brasil, nomeações de ministros ou encarregados de negócios de países estrangeiros. Somente uma vez e durante o Império, concedeu licença para que, sem entrar no gozo de imunidades diplomáticas e sem concorrer a reuniões do Corpo diplomático aqui acreditado, um cidadão brasileiro, aceitasse plenos poderes de um governo estrangeiro para a negociação e conclusão de um tratado, como plenipotenciário *ad-hoc*".

Analógicamente, o Papa pode e deve recusar um Cardeal como representante diplomático junto

à Santa Sé, pois são, *ex-officio*, membros da Cúria romana e subordinados ao Chefe da Igreja. Em 1875, Pio IX não aceitou a indicação do Cardeal príncipe de Hohenlohe como enviado do Império alemão. O Cardeal poder-se-ia ver na contingência de sacrificar ou subordinar os interesses da Igreja a favor da Alemanha.

RELIGIÃO

Hoje em dia, não mais se exige determinada religião para ingressar na carreira. Aqui a única observação é relativa à nomeação de embaixadores junto ao Papa, quando, logicamente, a mesma deve recair sobre Católico Apostólico Romano.

Na hipótese de um diplomata servir em país onde a religião oficial não seja a sua, deverá comparecer às missas oficiais e segui-las com todo o acatamento: a boa educação e o bom senso assim o mandam.

SAÚDE

A prestação de um exame de saúde é condição exigida em muitos países. Os objetivos visados pelo mesmo são: afastar candidato portador de doença contagiosa ou incurável; eliminar o que sofre determinada lesão que o torne inapto para a carreira e evitar um possível ônus futuro para o Estado.

A não aceitação de candidatos portadores de lesão orgânica permanente ou que sejam doentes é importante, pois nem todos os postos da carreira são em grandes cidades ou capitais. Conforme tive ensejo de lembrar há pouco, várias capitais estão localizadas em grandes alturas, onde o organismo passa por uma prova rude antes da adaptação, como em La Paz, México City, Quito, Bogotá e Guatemala.

A administração tem, também, interesse em evitar uma aposentadoria prematura, o que pode ser logrado pelo exame médico. O Estatuto dos Funcionários Públicos Brasileiros, que se aplica na sua quase totalidade aos funcionários da carreira diplomática, prevê que o funcionário será aposentado quando verificada a sua invalidez para o exercício da função e quando invalidado em consequência de acidente ocorrido no exercício de suas atribuições ou de doença profissional (art. 196).

No Brasil, o exame de saúde não se limita à capacidade física. Um recente decreto estipula que os candidatos serão submetidos a um exame de sanidade e capacidade física, psíquica e moral e a uma investigação dos costumes e do conceito do candidato. Todas essas provas são eliminatórias.

A questão da *aparência* física acha-se ligada à do exame de saúde, embora se trate mais de uma qualidade. As exigências legais não se ocupam geralmente da mesma, pelo menos de um modo direto, salvo em Portugal onde a boa aparência é requerida.

Na "Oração de Paraninfo", por ocasião da entrega dos diplomas à primeira turma do Curso de Preparação à Carreira Diplomática, em 15 de janeiro de 1948, o Embaixador Accioly salientou que "é curiosa a preocupação da boa aparência; considerava-se, com efeito, muito importante que um embaixador fôsse agradável à vista. O Arcebispo Germônio, por exemplo, que foi embaixador da Sabóia na Espanha, escrevendo em comêço do século XVII sôbre os legados ou embaixadores dos príncipes e dos povos, dizia que "a beleza recomenda um homem mais do que qualquer carta". E um escritor espanhol da mesma época, Don Juan Antonio de Vera y Zuñiga, só tolerava a calvície, num diplomata, porque Júlio César era calvo e, tendo sido um grande general, poderia talvez ter sido um grande embaixador."

SEXO

A literatura sôbre a mulher na diplomacia já começa a ser bastante extensa e pela leitura do que se tem escrito a respeito se constata uma divergência radical. Realmente, a questão é controvertida, pois, se de um lado a mulher possui certos predicados, os inconvenientes resultantes de seu ingresso na diplomacia são consideráveis.

A história nos apresenta vários casos em que a mulher se desempenhou bem em complexas missões diplomáticas. A figura do cavalheiro d'Eon (Charlotte-Geneviève-Louise-Auguste-André-Thimothée d'Eon Beaumont), sôbre quem existem tantos escritos, é típico. Atualmente, alguns países ainda admitem o ingresso, mas a maioria o veda, muitos baseados em experiência própria, como foi o caso do Brasil. As proibições em questão ou são expressas (Brasil e Espanha) ou decorrem de uma interpretação restritiva da exigência de estar o candidato quite com o serviço militar.

Antes de mais nada, há de lembrar que, quando se proíbe o ingresso da mulher na diplomacia, se tem em vista não os primeiros anos, quando poderá prestar reais serviços aos seus superiores hierárquicos como secretária ou auxiliar, mas a possibilidade de que a chefia de uma repartição lhe seja entregue.

Não há a menor dúvida de que a presença de um Embaixador ou Ministro de saias não convence, sem falar num Cônsul feminino obrigado a lidar diàriamente com marítimos.

Mas o argumento fundamental se refere à sua vida conjugal: ou deverá se conformar com o celibato ou então o espôso se verá relegado a uma situação vexatória, quiçá humilhante.

Se solteira, terá que levar uma vida exemplar a fim de evitar que o seu nome seja ligado, com ou sem razão, a um escândalo, por pequeno que seja. Assim, deverá ser morigerada; mas com o passar dos anos, a reação perene contra a natureza trará consigo uma irritação contra tudo e todos, inclusive os colegas e aos poucos a sua atuação na sociedade será até nefasta ao seu país, pois, além do mais, a boa aparência — apanágio por excelência da mulher — será coisa do passado.

Às vêzes, a mulher diplomata se casa, mas o matrimônio trará consigo inúmeros problemas de difícil solução. Terá o marido ou não posição oficial? No caso afirmativo, qual? A espôsa terá o direito ao pagamento da percentagem regulamentar no caso de transferência? Poderá o marido exercer atos de comércio e indústria?

À primeira indagação deve-se responder, para o brio masculino, com a negativa, a fim de evitar a segunda, a que responderíamos: "será o consulez?"

Quanto à terceira, foi debatida no Brasil, onde, a meu ver erroneamente, se decidiu pela negativa, em face de um parecer do Dr. Sebastião do Rêgo Barros, Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores.

A quarta dúvida levantada é ainda mais delicada. Os regulamentos diplomáticos e consulares de quase todos os países vedam aos funcionários de carreira o exercício de outra profissão remunerada. O Regulamento Consular Argentino, aprovado pelo Decreto n.º 12.354, de 7 de maio de 1947, no artigo 8.º, letra G, se ocupa das proibições no desempenho das funções, dentre as quais menciona "2. ejercer el comercio, industria o cualquiera otra actividad remunerable, incompatible con su mision, funciones y los emolumentos que reciben por el presupuesto de la Nación".

As proibições em aprêço tornar-se-iam letra morta se o espôso pudesse estabelecer-se como comerciante ou industrial, pois a mulher — o cônsul — estaria em condições de dar-lhe tôdas as facilidades, as quais poderia negar aos seus concorrentes, de cujas transações, pela leitura de documentos entregues para a devida legalização, poderia manter o marido a par.

Mesmo se o cônsul agisse com tôda correção não estaria, conforme lembra J. Sebastián de Eric, livre de críticas e censuras.

Restam, assim, poucas profissões, as quais exercidas no exterior assumiriam quase sempre um aspecto parasitário, como escritor, jornalista, pintor ou poeta...

FORTUNA

Possuir fortuna pessoal não é hoje em dia condição de ingresso na carreira. As evoluções sociológicas e democráticas dêste século assim o exigem. A eliminação da barreira outrora existente aos que não dispunham de recursos próprios veio permitir o aproveitamento de elementos de grande valor para o bem da representação diplomática do respectivo país.

Mas não são raros os que lembram que a exigência tinha a sua razão de ser e era, em última análise, benéfica. Assim, Raoul Genêt (Traité de Diplomatic et de Droit Diplomatique, tomo I, pág. 153) não hesita em afirmar que "uma situação material independente representa para o diplomata muitas vantagens. Sem falar na segurança que a mesma lhe assegura para os dias medíocres da aposentadoria, ela lhe permite não recuar os gastos vultosos, as despesas inevitáveis da

representação que são o ônus mais dispendioso de um orçamento pessoal nos meios sociais mais elevados. Semelhante circunstância não o obrigará a restringir as despesas de suas recepções e a se desdobrar a fim de não gastar mais do que recebe para pagamento da residência e de representação, verbas estas que são freqüentemente calculadas com precisão”.

Mesmo as nações ricas não estão em condições de desprezar a economia que redundará da nomeação de um Embaixador ou Ministro abastado. E temos nos próprios Estados Unidos da América um bom exemplo nesse sentido.

Vários países exigiam outrora que os candidatos possuíssem uma determinada renda, outros que os mesmos fizessem um estágio inicial sem vencimentos.

O recrutamento na Grã-Bretanha, até poucos anos atrás, só se operava em determinado meio social, pois, além dos indispensáveis requisitos culturais, era exigida uma renda de quatrocentas libras por ano. Era o “property qualification” e que, segundo comentário no *British Year Book* (1920-21, pág. 100), não havia aí um privilégio das famílias ricas, significava somente que a carreira era aberta sobretudo aos indivíduos desejosos de desempenhar um papel de destaque na política internacional e não de *ganhar dinheiro*. Visava, portanto, às atividades desinteressadas.

Os regulamentos francês e estadunidense também se orientavam nesse sentido.

Ainda hoje, alguns países suprem os poucos recursos orçamentários pela designação de Ministros de fortuna a fim de que a representação no Exterior não seja um motivo de descrédito para si.

A exigência de uma renda pessoal, feita ostensivamente, ou pela exigência de um estágio sem vencimentos mais ou menos longo, tem ainda o mérito de afastar da carreira aqueles que a procuram tendo unicamente em vista os bons salários oferecidos. Ao serviço diplomático não devem interessar os candidatos sem pendor pela carreira, não raro detratadores da mesma, e que a procuram levados por interesses pecuniários. Mais tarde serão dos que enfurnam o que o Estado lhes entrega para representação e levam uma vida miserável encafuados em pequenos apartamentos em bairros medíocres, esquecendo que um diplomata tem a obrigação de levar um padrão de vida compatível com sua função.

FAMÍLIA

A tendência antiga era de escolher os diplomatas dentre a nobreza e reservar a carreira consular aos membros da burguesia. A orientação se explica, pois o ambiente diplomático de outrora era o das côrtes e um diplomata que não fôsse nobre teria que lutar com dificuldades quase insuperáveis para desempenhar satisfatoriamente a sua missão num meio estranho.

Atualmente, a exemplo do que sucede com a exigência de fortuna, uma boa ou má ascen-

dência não é fator pró ou contra o ingresso na carreira.

Não se pode, contudo, deixar de salientar que do mesmo modo que o filho de um general será, provavelmente, um bom militar; o de um médico, bom clínico, e o de um jurista, bom advogado; o filho de um Embaixador ou Ministro deve ser um bom diplomata. Instintivamente, se interessará desde a mocidade pelos problemas internacionais e diplomáticos. E se acostumar-se a viver num ambiente que será como que uma preparação para o futuro.

Por esse motivo, muitas chancelarias, encarando a questão com objetividade, têm procurado atrair para os seus quadros uma mocidade educada, no sentido amplo da palavra, isto é, os *educated gentlemen* da frase de Satow. Nem sempre o jovem que num concurso tirou o primeiro lugar será um bom diplomata, pois é necessário não confundir diplomata com burocrata. O funcionário exemplar que chega cedo à Embaixada e dela sai tarde e que redige bem será, talvez, um bom secretário, mas só reunirá as qualidades necessárias a um bom diplomata se freqüentar a sociedade, se tiver contato com os seus colegas, com os políticos, militares e jornalistas de cujas palestras colherá os dados básicos aos seus relatórios e às suas informações. Se não possuir esses elementos de informação, ficará na contingência de remeter ao seu governo recortes de jornal ou então de transcrever nos seus ofícios o conteúdo de seus editoriais e comentários.

IDADE

Quase tôdas as legislações se ocupam da idade ideal para o ingresso na carreira diplomático-consular. Nota-se nesse particular muita analogia entre as mesmas, pois ao passo que a mínima é geralmente fixada ao redor dos vinte e um anos, ou seja, da maioria (Bolívia, Chile, Espanha, Estados Unidos da América, Honduras, Portugal e Venezuela), o limite máximo é de trinta (Bolívia, Colômbia, Grã-Bretanha e Venezuela) ou de trinta e cinco anos (Argentina, Chile, Espanha, Estados Unidos da América e Portugal).

Os limites mínimos e máximos têm a sua razão de ser. No primeiro, o fito é evitar a entrega eventual (na ausência do respectivo titular) de um Consulado ou até de uma missão diplomática a um jovem desprovido da maturidade, experiência e autoridade moral necessárias a uma chefia.

No seguinte, tem-se em vista afastar indivíduos fracassados em outras profissões e cuja mentalidade não mais se amoldará perfeitamente às exigências da carreira e que encararão os problemas surgidos sob um prisma que não o do diplomata.

Os limites fixados pela Inglaterra são os mais seguros: 22 e 30 anos.

A idade mínima exigida atualmente no Brasil é satisfatória, pois se exige vinte anos, os quais somados aos dois anos de instrução no Instituto Rio-Branco e dois de estágio na Secretaria de Estado, significam que o Cônsul ou Diplomata sairá

quando muito com 24 anos. A desvantagem é que diminuirá cada vez mais o número de diplomatas com títulos universitários. Quanto à idade máxima, parece-nos exagerada. O candidato à inscrição no vestibular poderá contar trinta e cinco anos de idade, os quais somados aos quatro da preparação e do estágio e aos meses que antecedem a remoção dão quarenta anos de idade excessiva para um vice-cônsul ou um terceiro secretário.

E para o Embaixador ou Ministro, qual a idade *optimum*? O problema tem merecido a atenção da doutrina: deve ela reunir experiência e maturidade de um lado, e iniciativa e agilidade mental do outro. Callières ("De la manière de negocier avec les souverains", *apud* Raoul Genet, pág. 171) se pronuncia por um meio termo. "... um negociador jovem é normalmente presunçoso, vaidoso, leviano e indiscreto, e é arriscado encarregá-lo de um assunto importante, salvo se se tratar de um indivíduo de méritos especiais e a quem a natureza por felicidade tenha dado os dons próprios da idade e da experiência. Um velho é rabugento, difícil, sempre censurando tudo, reprovando os prazeres que não pode mais gozar, pouco indicado para cativar a boa vontade de um Príncipe e de seus Ministros, e sem propensão para agir devido a lentidão e as indisposições da velhice. Uma idade mediana é a mais indicada para as negociações, pois reúne a experiência, a discricção e a moderação que faltam aos jovens, e o vigor, a atividade e a amenidade que abandonam os velhos".

Em suma, entre os 40 e os 65, nos países latino-americanos, onde o homem cedo atinge a maturidade, mas em compensação se gasta rapidamente.

No Brasil, o Decreto-lei 9.202 fixa os trinta e cinco como mínimo para os Embaixadores de ocasião, e no artigo 12, que trata da aposentadoria, estabelece para os Embaixadores o limite de 65 anos.

No que pesa a opinião do Conde Nigra, para quem um "diplomata começa a ser capaz de prestar serviços a seu país por volta dos setenta e cinco anos", passados os sessenta e cinco só os funcionários dotados da experiência de muitos anos de carreira podem desempenhar as suas funções a contento. O Embaixador de ocasião depois desta idade não se adapta mais às peculiaridades e exigências da carreira e, passados os setenta, a rabugice, quando não a senilidade, o tornam um pêso morto e até um perigo.

A diplomacia é inimiga das improvisações e novidades, e, assim, a experiência é uma qualidade indispensável e que, logicamente, só se adquire com o tempo. O diplomata, como o Cônsul de carreira, se acostuma a recorrer aos precedentes a fim de solucionar os problemas supervenientes e, com raríssimas exceções, trilha dêsse modo o caminho certo. E' óbvio que não nos devemos deixar hipnotizar pelos precedentes, mas lembrar que os mesmos podem ser amoldados às circunstâncias. Nesse particular, nota-se a relutância dos diplomatas de ocasião em se curvarem

aos ensinamentos do passado, daí resultando críticas aos funcionários de carreira aversos a inovações exigidas, segundo êles, pelo momento. Passado certo período, constata-se que a *inovação* não surtiu o desejado efeito. Nas Chancelarias, também, êste fenômeno se verifica, com frequência, por ocasião da investidura de novo Ministro político: há uma fase inicial de inovações e reorganizações e passada a mesma, volta-se à rotina segura do passado.

São inúmeros os inconvenientes decorrentes dessa prática de nomear Embaixadores e Ministros entre pessoas fora dos quadros diplomáticos. Além de matar o estímulo dos diplomatas de carreira, impossibilitados de atingir aos mais altos postos, traz quase sempre maus resultados.

Nos países de regime democrático, contudo, nem sempre é fácil adotar-se semelhante critério, pois, no próprio Parlamento surgem os candidatos a futuras Embaixadas dispostos a impedir a passagem de qualquer lei tendente a evitar a entrega de chefias a pessoas estranhas à carreira.

Quando sucede uma nomeação dessa natureza o novo titular não hesita as mais das vezes em seguir os conselhos de seus subordinados, dotados de mais experiência e tirocínio. E' sempre um consôlo, embora signifique mais trabalho.

CAPACIDADE INTELECTUAL

No sistema seletivo pelo preenchimento de condições, independentemente de qualidades diplomáticas, a prova de capacidade intelectual é a condição principal. Variam os meios de constatação e de um modo geral êles podem ser classificados em três grupos:

- 1.º Exigência de um diploma universitário ou de preferência de um curso de diplomacia não oficial;
- 2.º prestação de um exame ou concurso especialmente para o ingresso na carreira;
- 3.º diploma emitido por um curso específico de preparação à carreira.

Hoje em dia, o ingresso pela simples apresentação de diploma vai sendo abolido devido aos abusos a que dá lugar e que acabam redundando em prejuízo para o serviço. Na prática, com frequência, o requisito não passa de letra morta e as nomeações se fazem para atender a pedidos de amigos ou de personalidades influentes. E' bem verdade que nos países em que tal se verifica, a saída da carreira é tão fácil como o ingresso e, após uma revolução vitoriosa, o diplomata vê-se sem emprêgo nem indenização. Já naqueles em que a entrada é conseguida à custa do esforço pessoal, o diplomata ou cônsul, conforme o caso, tem uma situação estável, com o acesso e futura aposentadoria garantidos.

Conforme vimos, no início, a Suíça adota o sistema em questão, mas parece que é o único país onde tem dado invariavelmente bons resultados.

No Brasil Império, a apresentação de diploma de bacharel em direito era considerado título

suficiente para ser nomeado para a Repartição de Negócios Estrangeiros. Na análise do Decreto n.º 520, de 1847, que continha semelhante dispositivo, é de mister lembrar quão difícil era conseguir o diploma na época, pois só existiam então duas Faculdades de Direito no país, as de São Paulo e Recife, ambas muitos dias distantes da Côrte.

A esta altura é interessante lembrar a existência de instituições privadas ou anexas às Universidades, onde se ministram os conhecimentos tidos como necessários à carreira diplomática e à consular.

O Cônsul Hélio Bittencourt, ainda recentemente, lembrou que a "instituição de uma escola para a formação de diplomatas é de origem bem antiga. Na França, o ilustre Toray fundava, em 1710, no velho Louvre, a Academia Política, com um número limitado de alunos destinados à carreira e que se iniciavam na profissão pelo estudo dos documentos diplomáticos."

O Brasil não possui, afora o Instituto Rio Branco, que é oficial e onde as matrículas são em número reduzidíssimo, uma Instituição ou um curso de diplomacia ou legislação consular. E' bem verdade que o Governo Provisório criou nos cursos superiores de Economia e Comércio a Cadeira de Legislação Consular.

Na Europa são comuns as escolas especializadas e na Bélgica, para citar um só exemplo, menciona-se, em matéria consular, a Escola Commercial e Consular de Louvain, a de Altos Estudos Comerciais e Consulares de Liège e a Escola Superior Commercial e Consular de Mons.

Na Argentina existem dois institutos que concedem certificados em diplomacia: a Faculdade de Ciências Econômicas, Comerciais e Políticas de Rosário e a Faculdade de Direito e Ciências Sociais de Buenos Aires. Em Rosário, antes de 1928, outorgava-se o título de "Licenciado para o serviço diplomático", e a partir de então o de "Doutor em Diplomacia". Na Faculdade de Direito de Buenos Aires não se confere um título oficial, mas um simples certificado de aptidão no qual se consigna que o interessado "terminou a carreira diplomática". Dentre ambas, é a escola de Rosário que goza de maior prestígio, funcionando, desde 1923, a "Carrera de Licenciado para el Servicio Consular", compreendendo três anos de estudo distribuídos da seguinte maneira:

Primeiro ano — Direito Civil, Direito Internacional Público, Filosofia Geral, Geografia Econômica e Regime Constitucional.

Segundo ano — Direito Civil, Direito Commercial, Economia Política, Geografia Econômica e Legislação Consular.

Terceiro ano — Direito Administrativo, Direito Internacional Privado, Economia Política, Finanças e Direito Marítimo e Commercial Comparado.

A "Carrera de Doctor en Diplomacia" é complementar à anterior e a inscrição depende de aprovação na mesma. As matérias são ministradas em mais dois anos, a saber:

Quarto ano — Economia Política (curso de especialização), Finanças comparadas, História da Diplomacia Argentina e Americana e Política Commercial e regime aduaneiro comparado.

Quinto ano — Direito Diplomático, História do Comércio e da Indústria, Legislação do Trabalho e regime agrário e Sociologia.

Em ambos os cursos (carreiras) é necessário ainda um conhecimento ligeiro de línguas vivas estrangeiras. Assim no curso de serviço consular o aluno deverá prestar exame de inglês ou francês, o qual constará de conversação e tradução. No Curso de Diplomacia se exige a tradução e conversação de inglês e de francês. Parece-nos que a exigência em questão é insuficiente, pois deveria haver pelo menos uma versão, isto é, a tradução do espanhol para o inglês e o francês. O sistema adotado permite ainda certa complacência dos examinadores.

Os alunos das referidas "Carreras" cursam os mesmos por simples vocação, pois ao serem diplomados depois de cinco anos de estudo não têm direito ao ingresso na carreira diplomática argentina. E' bem verdade que, ultimamente, vários diplomados têm sido nomeados com grande proveito para o Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto argentino, pois, além de possuírem os citados conhecimentos científicos, ingressaram na carreira depois de provarem durante cinco anos seu amor pela mesma e que não visam exclusivamente a bons ordenados.

O sistema de seleção por meio de concurso é adotado em inúmeros países. Antes do Instituto Rio Branco, era o método seguido no Brasil, sendo que os exames foram inicialmente organizados no próprio Ministério das Relações Exteriores e, posteriormente, no D. A. S. P.

A seleção por concurso tem algumas vantagens sobre a que é feita por meio de organização especializada, podendo-se citar, antes de mais nada, a economia. Também, dada a falta de contato entre professores e examinandos, pode-se supor um grau mais apurado de imparcialidade. Em compensação, esta última vantagem é passível de discussão, pois o fator sorte é importante no concurso e um bom aluno pode ser eliminado em certas circunstâncias. Até prova em contrário, parece-nos que a seleção por instituto, como o Rio Branco no Brasil, é preferível, desde que certas medidas sejam adotadas.

Temos, por fim, o terceiro sistema: o ingresso mediante diploma de aprovação emitido por um curso de preparação à carreira específica, no qual o número de inscitos é limitado às necessidades de serviço.

Normalmente, o curso de preparação dependerá diretamente do próprio Ministério, mas, na França, por exemplo, tal não se dá. Como protótipos, citam-se a "Escuela Diplomática" espanhola e o "Instituto Rio-Branco" no Brasil.

A "Escuela Diplomática" foi criada em novembro de 1942 e o ingresso depende de um exame (oposición), que se nos afigura mais rigoroso do que o do Instituto, em face do número de co-

nhcimentos exigidos. Terminado o curso de formação e aperfeiçoamento, são nomeados terceiros secretários, nas vagas existentes.

Para o ingresso no serviço diplomático da Santa Sé deve o eclesiástico ter concluído seus estudos de direito canônico e terminado o curso da *Pontifícia Academia Eclesiástica*, cuja finalidade consiste em preparar os candidatos para o serviço diplomático da Santa Sé (Rubens de Melo, op. cit. pág. 115).

Na França, conforme vimos, o recrutamento também é feito por uma instituição específica, ou seja, a Escola Nacional de Administração. Mas ao passo que no Brasil e na Espanha o Instituto Rio-Branco e a Escola de Diplomacia só visam ao preparo de cônsules e diplomatas, a função da Escola Nacional de Administração consiste em preparar os elementos que devem constituir os grandes corpos administrativos do Estado e o pessoal superior das administrações. Os alunos da Escola que houverem terminado o respectivo curso e obtido as melhores classificações no concurso final ingressam no *Quai d'Orsay* pela classe de Administradores-adjuntos (Rubens de Melo, 1.º vol. págs. 99 e 101). Pensamos que os resultados obtidos por semelhante sistema deixarão a desejar, visto que a seleção aos poucos se irá tornar burocrática e à revelia da Administração Central dos Negócios Estrangeiros da França.

Quanto ao Brasil, vemos que a instituição do concurso como meio de ingresso no Ministério das Relações Exteriores já existia na primeira metade do século 19. Com efeito, o Decreto número 520, de 11 de junho de 1847, mandando executar o novo regulamento do corpo consular do Império, subscrito por Saturnino de Sousa e Oliveira, já dispunha no artigo 7.º: "O oficial maior da Secretaria d'Estado dos Negócios Estrangeiros presidirá aos exames dos Cônsules, e o Ministro nomeará para examinadores quatro pessoas aptas para preencherem esta Comissão." — O artigo precedente, por sua vez, dispunha que os cônsules gerais e privativos deviam ser peritos na língua inglesa ou francesa, e se possível na do país onde iriam exercer suas funções, e instruídos no Direito das Gentes, no mercantil e nos usos e estilos do comércio. O regulamento consular de 24 de maio de 1842 reproduziu êstes dispositivos.

Com o advento da República viu-se consagrado o sistema do concurso como meio de ingresso para o corpo consular brasileiro, o que representava um colatório obrigatório do princípio constitucional básico que dispunha a igualdade de todos perante a lei e abolia os privilégios de nascimento e desconhecia os foros de nobreza (art. 72, da Constituição de 1891). Com efeito, o ingresso na Carreira por meio de concurso atendia às diretrizes democráticas da época. O Decreto n.º 291, de 29 de março de 1890, anterior, portanto, à Constituição, abria uma exceção para os empregados da Secretaria de Estado e os doutores

e bacharéis em direito pelas faculdades do Brasil e os habilitados em outros estabelecimentos.

O Barão do Rio-Branco sempre foi avêso ao concurso, preferindo um sistema de seleção pessoal. Em 16 de novembro de 1903, porém, foi baixado o Decreto n.º 5.039, aprovando as instruções para o exame dos candidatos aos lugares de segundo secretário de legação. Segundo as instruções, os exames versavam sobre a língua portuguesa e duas línguas estrangeiras e modernas, especialmente a francesa, aritmética, história geral e geografia política, direito das gentes, direito público, economia política, direito civil no tocante às pessoas e à sucessão e estilo diplomático, redação de documentos oficiais. O regulamento para a Secretaria de Estado de 24 de maio de 1906, exigia para o cargo de amanuense estas mesmas matérias.

Os regulamentos da Secretaria de Estado de 31 de dezembro de 1913 e 24 de abril de 1918, dispunham que a nomeação para terceiro oficial dependia de concurso. Como quer que seja, o primeiro concurso realizado depois que o Barão do Rio-Branco aboliu os concursos foi o de outubro de 1918.

Regeu êste concurso o Decreto n.º 12.998, de 24 de abril do mesmo ano, o qual dispunha que o concurso versaria sobre caligrafia e dactilografia; línguas portuguesa, inglesa, francesa e alemã; história e geografia gerais e especialmente do Brasil; aritmética e álgebra; noções de direito internacional público e privado e de direito constitucional, administrativo, civil, comercial e industrial brasileiros.

Para presidir a banca examinadora foi designado Raul A. de Campos, Diretor-Geral de Contabilidade e de Administração. Os examinadores foram Henrique José de Sales (francês), Antônio Jansen do Paço (geografia, corografia do Brasil e redação oficial), Cônsul E. de S. Félix Simonsen (inglês), Manoel Coelho Rodrigues (direito civil e comercial) e Luis P. F. de Faro Junior (direito das gentes e direito público brasileiro).

Pela primeira vez inscreveu-se no concurso uma mulher, Maria José de Castro Rabelo Mendes, a qual vinha da Bahia precedida de grande fama. Como surgissem dúvidas sobre a constitucionalidade de sua inscrição, o notável brasileiro e seu conterrâneo Rui Barbosa redigiu o necessário requerimento de inscrição, dirimindo as possíveis dúvidas sobre a legalidade da mesma. Aliás, corroborando a repercussão provocada pela sua inscrição, esta candidata conseguiu classificar-se em primeiro lugar, seguida por Jorge Latour e Joaquim de Sousa Leão Filho.

Em abril do ano seguinte, era aberto novo concurso, no qual o primeiro classificado foi o atual Embaixador Acyr do Nascimento Paes.

Posteriormente, vários outros concursos foram realizados e quando os mesmos passaram a ser efetuados sob os auspícios do Departamento Administrativo do Serviço Público, já representavam uma tradição do Itamarati e o programa

então adotado seguia nas suas linhas gerais os programas antes elaborados.

Vários foram os concursos realizados sob os auspícios do D.A.S.P., sendo que o último foi regulado pelas instruções a que se refere a portaria n.º 647, do D.A.S.P., de 13 de março de 1944.

O método de seleção do D.A.S.P. sofreu inúmeras críticas, mas um exame imparcial nos mostra que os funcionários que ingressaram no Itamarati pelo concurso vieram dar sangue novo à carreira e constituem hoje, dentre os funcionários novos, a elite da carreira, pela competência e pela iniciativa que têm, com raras exceções, demonstrado. Seja como fôr, a fim de aperfeiçoar ainda mais o recrutamento, foi considerado aconselhável fazer a seleção dentro do próprio Ministério e assim, por ocasião do centenário do nascimento do seu patrono, foi criado, a 18 de abril de 1945, o Instituto Rio-Branco, que tem por finalidade:

1) a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de funcionários do Ministério das Relações Exteriores;

2) o ensino das matérias exigidas para o ingresso na carreira de Diplomata;

3) a realização, por iniciativa própria ou em mandato universitário, de cursos especiais dentro do âmbito dos seus objetivos;

4) a difusão, mediante ciclos de conferências e cursos de extensão, de conhecimentos relativos aos grandes problemas nacionais e internacionais;

5) a colaboração com o Serviço de Documentação em trabalhos de pesquisas sobre assuntos relacionados com a finalidade do Ministério;

6) a realização de concursos para ingressar na carreira de Diplomata.

O Decreto-lei n.º 9.202, de 26 de abril de 1946, dispo no seu artigo primeiro que "o ingresso na carreira de *Diplomata* se fará sempre na classe inicial, mediante concurso de provas ou pelo processo de seleção previsto no Decreto-lei n.º 9.032, de 6 de março de 1946", veio pôr termo uma vez por tôdas ao ingresso por meios esquivos. O processo de seleção a que se refere é o da aprovação no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata do Instituto.

Em 1948, quando foram feitas algumas modificações na estrutura da carreira, o citado artigo foi de uma importância capital para a refutação dos argumentos favoráveis à entrada por concurso de títulos ou por transferência.

Nos termos do Regulamento do Instituto Rio-Branco (I.R.Br.) funcionam quatro cursos distintos: o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (C.P.C.D.), e o de Aperfeiçoamento de Diplomatas (C.A.D.), e os Cursos Especiais (C.E.) e os de Extensão (C.Ex.). Dêstes, o principal é o de Preparação, que tem por finalidade, conforme diz o próprio nome, o preparo de

candidatos aos cargos da classe inicial da carreira. Durante os dois anos do Curso, são ministradas as seguintes matérias:

1 — Português;

2 — Francês;

3 — Inglês;

4 — Direito Internacional Público;

5 — Direito Internacional Privado;

6 — História do Brasil;

7 — História Política Mundial, dos fins do século XVIII aos nossos dias;

8 — Geografia Econômica Geral e do Brasil;

9 — Economia Política;

10 — Noções de Direito Constitucional e Administrativo;

11 — Noções de Direito Civil e Comercial.

As cinco primeiras matérias, às quais se dá maior importância, são estudadas nos dois anos e as demais só durante um.

O candidato à inscrição no Curso de Preparação deve ser do sexo masculino; brasileiro nato (se casado a esposa deverá ser brasileira nata); contar no mínimo vinte e no máximo trinta e cinco anos; possuir certificado de Curso Secundário completo, além de provar que está quite com o serviço militar, ter bons antecedentes e ser vacinado.

Preenchidos os requisitos, será submetido a um rigoroso exame vestibular, que constará de provas de Cultura Geral, Português, Francês, Inglês, História do Brasil e Geografia do Brasil. Terminado o vestibular, os primeiros serão inscritos no Curso de Preparação, variando o número de vagas, geralmente reduzido, de ano para ano.

Quanto ao Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas, tem por finalidade os conhecimentos científicos dos funcionários ocupantes de cargos da carreira diplomática, e compreende a História Diplomática do Brasil, História da Formação Territorial do Brasil, Prática Diplomática, Prática Consular, Espanhol, Italiano e Sociologia Política.

Os outros dois Cursos: Especiais e de Extensão, não são privativos dos diplomatas; os primeiros visam ao aperfeiçoamento e à especialização dos funcionários do Ministério não pertencentes à carreira diplomática, e os segundos destinam-se, quando realizados em mandato universitário, ao aperfeiçoamento e à especialização de estudantes das escolas superiores, dentro do âmbito dos objetivos do Instituto Rio-Branco.

Graças ao apoio que o Presidente da República lhe tem dado e ao zelo e à dedicação de seus diretores os Embaixadores Hildebrando Accioly e Lafayette de Carvalho e Silva e os Ministros Hélio Lôbo e Berenguer César, o Instituto Rio-

Branco vem cumprindo fielmente o programa traçado e já é citado além das fronteiras do Brasil como uma instituição modelar.

Com a volta, em boa hora, do Embaixador João Neves da Fontoura à direção do Ministério das Relações Exteriores, pode-se prognosticar que o Instituto Rio-Branco passará a desempenhar novas e mais importantes funções dentro da organização diplomática brasileira. Em seu lapidar discurso de posse o atual chanceler teve ensejo de indicar quais as inovações a serem levadas a efeito. Assim, além de elevar o Curso de Preparação "a um plano ainda mais largo, capaz de dar um alcance apropriado aos interesses da carreira", lembrou que é pensamento do Governo instituir uma Chefia de Altos Estudos Diplomáticos, indis-

pensável para os que almejam a dirigir uma Missão. A sua criação virá de encontro a uma antiga ambição do Itamarati.

E' de justiça assinalar que se devemos ao Presidente Getúlio Vargas a criação do Instituto Rio-Branco, é ao Embaixador João Neves da Fontoura que cabem as honras de ter dado ao Instituto os recursos financeiros e o apoio moral necessários à consecução de seu programa. Este amparo somado ao zêlo e à dedicação de seus diretores, os Embaixadores Hildebrando Accioly e Lafayette de Carvalho e Silva e os Ministros Hélio Lôbo e Berenguer César, permitiu ao Instituto Rio-Branco cumprir fielmente as diretrizes traçadas e fez com que seja citado além das fronteiras do Brasil como uma instituição modelar.