

PENSAMIENTO IBEROAMERICANO

Revista de Economía Política

Revista semestral patrocinada por el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI)
y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

Junta de Asesores: Raúl Prebisch (Presidente), Rodrigo Botero, Carlos Díaz Alejandro, Fernando H. Cardoso, Aldo Ferrer, Enrique Fuentes Quintana, Celso Furtado, David Ibarra, Enrique V. Iglesias, José Matos Mar, Andrés Mas, Francisco Orrego Vicuña, Manuel de Prado y Colón de Carvajal, Luis Angel Rojo, Germánico Salgado, José Luis Sampedro, Marfa Manuela Silva, José A. Silva Michelena, Alfredo de Sousa, Osvaldo Sunkel, María C. Tavares, Edelberto Torres Rivas, Juan Velarde Fuertes, Luis Yáñez, Norberto González y Emilio de la Fuente (Secretarios).

Director: Aníbal Pinto.

Consejo de Redacción: Adolfo Canitrot, José Luis García Delgado, Adolfo Gurrieri, Juan Muñoz, Angel Serrano (Secretario de Redacción), Oscar Soberón y Augusto Mateus.

Nº 6 (528 páginas)

SUMARIO

Julio-Diciembre 1984

EL TEMA CENTRAL: "CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL"

- Cambio social en América Latina:* Enzo Faletto y Germán Rama.
El Estado y las clases: tendencias en Argentina, Brasil y Uruguay: Carlos Filgueira.
Estilos de desarrollo, papel del Estado y estructura social en Costa Rica: Rolando Franco y Arturo León.
La estratificación social en Chile: Javier Martínez y Eugenio Tironi.
La construcción nacional en la países andinos: Julio Cotler.
Panamá: un caso de "Mutación social": John Durston y Guillermo Rosenbluth.
Transición y polarización sociales en México: José Luis Reyna.
El Caribe: la estructura social incompleta: Jean Casimir.
Modernización de la sociedad española (1975-1984): Luis Rodríguez Zúñiga, Fermín Bouza y José Luis Prieto.
Portugal nos últimos vinte anos: estruturas sociais e configurações espaciais: João Ferrão.
Las ideas económicas de Juan B. Justo: Leopoldo Portnoy.
Jesús Prados Arrarte (1909-1983): Juan Velarde Fuertes.
La obra de Jesús Prados Arrarte: Javier Baltar Tojo.
El paralelismo de Bernácer y de Prados Arrarte en la Macroeconomía: José Villacís.
En recuerdo de Jorge Sábato: Amílcar O. Herrera.
Algunas referencias representativas de Jorge Sábato: Sara V. Tanis.

Y LAS SECCIONES FUJAS DE:

- Reseñas temáticas:** examen y comentarios — realizados por personalidades y especialistas de los temas en cuestión — de un conjunto de artículos significativos publicados recientemente en los distintos países del área iberoamericana sobre un mismo tema. Se incluyen dieciocho reseñas temáticas en las que se examinan 150 artículos realizados por G. Pierre-Charles, R. Rama, G. Rozenwurcal, E. de la Piedra, G. Granda, etc. (Ietincamericanas); T. Parra, C. San Juan, I. Santillana, A. Torres, etc. (españolas); C. Lilaia, A. Oliveira, M. L. Quereama, R. Roque, etc. (portuguesas).
- Resúmenes de artículos:** 200 resúmenes de artículos relevantes seleccionados entre los publicados por las revistas científico-académicas del área iberoamericana durante 1983-84.
- Revista de Revistas Iberoamericanas:** Información periódica del contenido de más de 140 revistas de carácter científico-académico, representativas y de circulación regular en Iberoamérica en el ámbito de la economía política.

- Suscripción por cuatro números: España y Portugal, 3.600 pesetas o 40 dólares; Europa, 45 dólares; América y resto del mundo, 50 dólares.
- Número suelto: 1.000 pesetas o 12 dólares.
- Pago mediante talón nominativo a nombre de Pensamiento Iberoamericano.
- Redacción, administración y suscripciones:

Instituto de Cooperación Iberoamericana
Dirección de Cooperación Económica
Revista Pensamiento Iberoamericano
Teléf. 244 06 00 — Ext. 300
Avda. de los Reyes Católicos, 4
28040 MADRID

DIPLOMACIA E CONSTRUÇÃO INSTITUCIONAL: O ITAMARATY EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA *

Zairó Borges Cheibub

Este artigo tem como objetivo examinar o desenvolvimento histórico da diplomacia brasileira e do Ministério das Relações Exteriores — MRE. Minha abordagem visa principalmente determinar as implicações deste desenvolvimento para a configuração da arena de formulação e implementação da política externa brasileira, seja atualmente, seja ao longo das diversas fases históricas analisadas. Considerarei também a articulação entre as diversas etapas da história institucional da diplomacia com distintos momentos do processo de construção do Estado Nacional brasileiro, especialmente no que concerne à formação das elites responsáveis pela continuação desse processo. Finalmente, devo deixar claro que não pretendo fazer nem uma história

diplomática do Brasil, nem uma história administrativa do MRE¹, mas tão-somente ressaltar os traços mais marcantes do desenvolvimento institucional da diplomacia brasileira.

Em linhas gerais, pode-se dizer que, no Brasil, o MRE e os diplomatas, enquanto corpo profissional, vêm sendo objeto de um fortalecimento crescente ao longo da história da formação do Estado Nacional, entre outras razões devido a algumas características que o próprio processo de formação do Estado Nacional brasileiro adquiriu e a alguns fatores relativos tanto à diplomacia quanto às próprias instituições diplomáticas. Este fortalecimento tende a aumentar progressivamente não apenas a capacidade de controle desses atores na condução da

* Este artigo é parte da Tese de Mestrado do autor, defendida no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, em junho de 1984, sob o título *Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty*.

Existem muitos livros que adotam estas duas perspectivas. Sobre história diplomática ver, por exemplo, Delgado de Carvalho, *História Diplomática do Brasil*, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1959, e Helio Viana, *História Diplomática do Brasil*, São Paulo, Edições Melhoramentos, s.d. Sobre história administrativa ver: Flavio Mendes de Oliveira Castro, *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1983; Marcos Romero, *História da Organização Administrativa da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e das Relações Exteriores (1808-1951)*, Rio de Janeiro, Ministério das Relações Exteriores, 1951; Lygia de Oliveira Azevedo e José Saldanha da Gama e Silva, *Evolução do Ministério das Relações Exteriores*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1955.

dados — *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 28, nº 1, 1985, pp. 113 a 131.

política externa, mas também na sua própria formulação. Os diplomatas, *qua* membros de uma instituição, tendem a adquirir uma autonomia crescente tanto em relação ao sistema social como a segmentos particulares deste sistema e do próprio aparelho estatal. Esta situação lhes confere crescente iniciativa na formulação e implementação da política externa ao mesmo tempo em que lhes fornece uma certa capacidade de assegurar a continuidade desta política ao longo do tempo através da resistência a mudanças bruscas e indesejadas.

Visando uma melhor caracterização das diferentes fases do processo histórico em questão, o período considerado neste artigo foi dividido em três momentos: 1) de 1822 ao final do século XIX; 2) os anos iniciais deste século e 3) do final da década de 1910 até os dias de hoje.

A primeira fase caracteriza-se pela não diferenciação do Ministério das Relações Exteriores e dos diplomatas, enquanto grupo profissional, no seio da burocracia estatal e da elite imperial. A esta fase pode-se chamar de Período Patrimonial, seguindo-se a caracterização mais geral do Estado brasileiro no século passado.² A segunda etapa é caracterizada pelo domínio do Barão do Rio Branco que, rompendo com as estruturas tradicionais do Ministério, inaugura um período de transição e instabilidade onde prevalece a sua liderança carismática. A esta etapa chamarei de Momento Carismático.³ Durante o último período ocor-

rem as grandes reformas administrativas de caráter geral que visam dotar o Itamaraty e a carreira diplomática de uma estrutura racional e burocratizada, no sentido weberiano.⁴ Dessa forma, chamarei esta fase de Período Burocrático-Racional.

A adoção dessa tipologia para as distintas fases é conveniente pois permite, por um lado, ressaltar de imediato alguns traços mais evidentes de cada etapa, ao postular uma certa coincidência entre essas características e o uso que Weber faz desses conceitos. Por outro lado, esta tipologia retrata, de certa forma, a linha de evolução principal do processo, qual seja, a lenta e gradual racionalização e burocratização do MRE e da carreira diplomática no Brasil.

1. Período Patrimonial: Diplomacia Imperial

Início a caracterização desse período levando em conta a grande importância da diplomacia para os novos Estados do século XIX, uma vez que estes necessitavam obter apoio e reconhecimento internacional para seu processo de independência nacional. Esta circunstância fez com que, antes mesmo de declarar sua independência, o Brasil lançasse um manifesto às potências explicando sua situação face a Portugal e enviasse representantes diplomáticos próprios a algumas capitais com a missão de buscar apoio à manutenção da sua autonomia política dentro do Reino Unido.⁵ A necessi-

dade do jogo diplomático impunha-se, portanto, antes mesmo do nascimento do país independente.

Na negociação da questão da independência, o Brasil contou com duas circunstâncias que muito o favoreceram nessa tarefa. Por um lado, a vinda da Corte em 1808 dotou o país prematuramente de uma certa atividade diplomática, desenvolvendo aqui um pequeno serviço diplomático e um corpo diplomático estrangeiro no Rio de Janeiro. Esses recursos não foram imediatamente transferidos para Portugal com o retorno de D. João VI, em 1821.⁶ Por outro lado, a adoção da Monarquia, como forma de governo na nova nação, facilitou a entrada do país no "clube" internacional, uma vez que "(...) aproximava-o da Europa, onde essa forma de governo era ainda predominante, permitindo o estabelecimento de laços estreitos entre o Novo e o Velho Mundo".⁷ Já nesse momento o Brasil ligava-se, portanto, mais à Europa do que à América Latina, tanto do ponto de vista político como diplomático.

A adoção da monarquia facilitou também a tarefa dos enviados brasileiros, pois, de acordo com as regras diplomáticas

vigentes até então, os representantes das cabeças coroadas eram mais bem recebidos do que os das repúblicas⁸, uma vez que "por todo o século XIX e, na realidade, até 1918, persistiu a teoria de que a diplomacia estava de certo modo identificada com a pessoa do monarca reinante".⁹

A vinda da Corte e a forma monárquica de governo foram responsáveis também, em parte, pela formação no Brasil de um corpo diplomático maior e mais numeroso do que nos demais países latino-americanos. Como salienta Seckinger,

"O Rio de Janeiro havia sido sede de uma monarquia européia de 1808 a 1821 e em seguida à independência D. Pedro procurou preservar o estilo monárquico familiar em todos os aspectos do seu regime, inclusive a diplomacia. O imperador emulava as cortes européias e proclamava a importância do Brasil mantendo um corpo diplomático numeroso."¹⁰

Apesar dessas condições favoráveis, o Brasil ainda teve que pagar um preço alto para adquirir seu *ticket* de entrada no sistema internacional.¹¹ Esse preço, porém, foi meramente de caráter comercial ou financeiro, já que o país conseguiu obter apoio internacional para o seu maior interesse po-

² A esse respeito ver, por exemplo, Fernando Uricoechea, "A Formação do Estado Brasileiro no Século XIX", *Dados*, n. 14, 1977.

³ Sobre carisma ver M. Weber, "A Sociologia da Autoridade Carismática", in H. H. Gerth e C. Wright Mills, orgs., *Ensaio de Sociologia*, Rio de Janeiro, Zahar, s.d., pp. 283-291.

⁴ *Idem*, "Burocracia", pp. 229-282.

⁵ A esse respeito ver Amado Luiz Cervo, "Os Primeiros Passos da Diplomacia Brasileira", *Relações Internacionais*, Brasília, vol. 1, n. 3, setembro/desembro, 1976, especialmente pp. 45-50, e Sergio Buarque de Holanda (diretor), *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo II, 1º volume, São Paulo, Difusão Européia do Livro, 1962, p. 331.

⁶ Ver: Álvaro Teixeira Soares, "O Reconhecimento do Império do Brasil", *Revista de Ciência Política*, vol. 6, n. 3, julho/setembro, 1972; Roberto Macedo, *História Administrativa do Brasil*, vol. VI, parte III, Rio de Janeiro, D. P. S. P., 1964; Santiago Hechen, *Proyección Internacional de Brasil*, Santa Fé, Argentina, Libreria y Editorial Castelli, 1964, pp. 11-14; M. Franchine Neto, A Evolução da Diplomacia (Antiga e Nova Técnica), Dissertação de Livre Docência, Faculdade de Direito, USP, 1946, pp. 111-114.

⁷ S. Buarque de Holanda (diretor), *História Geral*... *op. cit.*, p. 347.

⁸ Ron Seckinger, "O Estado Brasileiro e a Política Externa no Século XIX", *Dados*, n. 19, 1978, p. 121.

⁹ N. Nicolson, *La Diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1967, p. 51.

¹⁰ R. Seckinger, "O Estado Brasileiro...", *op. cit.*, p. 128.

¹¹ Sobre os custos da Independência ver: A. Cervo, "Os Primeiros Passos da Diplomacia...", *op. cit.*, p. 58; A. Teixeira Soares, "O Reconhecimento do Império...", *op. cit.*, pp. 55-56; S. Buarque de Holanda (diretor), *História Geral*..., *op. cit.*, pp. 332-334; José Honório Rodrigues, *Interesse Nacional e Política Externa*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, pp. 11-12.

lítico, depois do reconhecimento da independência: a unidade territorial.¹² Este apoio obtido pela diplomacia, apesar de pouco considerado, foi, além dos fatores internos, muito importante para a manutenção da unidade territorial.

O processo de negociação do reconhecimento dá início à formação de

"(...) uma diplomacia brasileira para zelar pelos foros de independência de um país novo, carente de poderio militar ou naval para fazer boa figura entre as nações."¹³

Pode-se dizer que esta diplomacia apresenta dois padrões distintos, pelo menos até o final do século passado, quando há a prevalência de um deles. Com relação à Europa e aos Estados Unidos, o Brasil apresentava, pouco tempo após a Independência, um padrão de relacionamento diplomático bastante desenvolvido. Os diplomatas brasileiros nesses países eram em número muito maior do que os dos países latino-americanos e o Brasil nomeava muito mais representantes para as Cortes europeias e para Washington do que para os países latino-americanos.¹⁴ A diplomacia brasileira para a Europa cumpria as funções rotineiras de representação, informação e negociação. Para este fim utilizava-se dos canais rotineiros: missões permanentes e representantes residentes.

No que concerne às relações do país com seus vizinhos, principalmente da região do Prata, a diplomacia cumpre um outro papel, qual seja, o de complementar a ação militar — num padrão semelhante

àquele apresentado pela diplomacia clássica na Europa. Nessa região, pelo menos até 1870 — após a Guerra do Paraguai —, a política externa brasileira visava fundamentalmente manter o *status quo*,¹⁵ utilizando-se da força militar, aliada a frequentes intervenções diplomáticas (missões), para auxiliar na obtenção desses objetivos diplomático-milares. Nesse período, denominado "política das missões", os governos do Império enviaram seus melhores quadros para negociar alianças, entregar ultimatos, preparar intervenções armadas e armistícios etc. com os países vizinhos no Prata.¹⁶ Na relação com a Europa, por não envolver questões de sobrevivência do próprio Estado, prevalecia uma diplomacia rotineira, mais "profissional", conduzida por indivíduos que começavam a constituir um grupo de diplomatas profissionais. No trato das questões com os vizinhos, porém, por envolver questões de soberania, predominava a ação política militar, conduzida por eminentes membros da elite política imperial. No final do século, esse padrão dual desaparece, prevalecendo o padrão que dominava as relações com a Europa.

No que diz respeito ao desenvolvimento das instituições diplomáticas neste período, concordo com a caracterização que Hechen faz da diplomacia imperial brasileira, segundo a qual,

"(...) de acordo com os traços dominantes deste tipo de diplomacia, o soberano, chefe do Estado ou chefe do serviço exterior, conduz sem restrições os negócios das rela-

ções exteriores (...) Seleciona o pessoal diplomático livremente, levando em conta que deverão representá-lo ante os demais poderes do mundo. Ainda que o sistema admita a livre escolha dos funcionários do serviço exterior sem limitações, na prática impôs-se o costume de selecioná-los entre os membros das famílias mais chegadas aos negócios do Estado, em idades muito tenras, para iniciá-los nas práticas diplomáticas na qualidade de amanuenses, familiarizando-os desta forma com as exigências do serviço (...)."¹⁷

O patrimonialismo desse período, porém, não se limita a essa política de recrutamento em que está presente a noção do tratamento da administração pública como propriedade senhorial. Outra característica é a distinção pouco clara entre os interesses pessoais do administrador e os interesses públicos ligados ao cargo que ele ocupava. Os cargos eram tratados quase como uma espécie de prebenda que cabia ao Estado distribuir.¹⁸ Dessa forma, os cônsules recebiam parte da renda do consulado ao invés de perceberem salário fixo; os chefes de missão podiam, em alguns casos, nomear seus próprios auxiliares e muitas vezes o faziam nomeando seus parentes¹⁹ e, até bem

mais recentemente, não havia uma separação entre os "meios de representação" e as posses privadas dos representantes.²⁰ Como contrapartida da distribuição das prebendas, o Estado podia contar com o devido preenchimento das funções que, por insuficiência financeira, não poderiam ser desempenhadas por um quadro de funcionários assalariados. Um bom exemplo da situação nesse período é o Barão de Penedo, representante brasileiro na Corte inglesa durante mais de 30 anos. Este Ministro mantinha na Legação brasileira, em Londres, uma atividade social permanente e bastante dispendiosa com vista a manter em bom nível a imagem do Império Brasileiro.²¹ O alto custo de representação provinha da grande fortuna pessoal de Penedo, além das gratificações que recebia pelos empréstimos brasileiros feitos em Londres.²² Os gastos com as Legações, porém, excediam a qualquer gratificação proveniente do exercício do cargo. Não se deve subestimar, portanto, a necessidade de possuir fortuna pessoal para representar o país no exterior. Este fator é, até mesmo, responsável pela frequente recusa do Barão do Rio Branco — que deti-

¹² Ver: S. Buarque de Holanda (diretor), *História Geral* ..., op. cit., p. 347; S. Hechen, *Proyección Internacional* ..., op. cit., capítulo II.

¹³ A. Teixeira Soares, "O Reconhecimento do Império ...", op. cit., p. 46.

¹⁴ A esse respeito ver estatísticas em R. Seckinger, "O Estado Brasileiro ...", op. cit., pp. 120-127.

¹⁵ Ver J. H. Rodrigues, *Interesse Nacional* ..., op. cit., p. 22.

¹⁶ Sobre a "política das missões" ver D. Carvalho, *História Diplomática* ..., op. cit., pp. 83-86.

¹⁷ S. Hechen, *Proyección Internacional* ..., op. cit., p. 33.

¹⁸ Sobre a concepção de prebenda ver M. Weber, in H. H. Gerth e C. Wright Mills, orgs., *Ensaio de Sociologia* ..., op. cit., pp. 240-242.

¹⁹ Ver: R. Seckinger, "O Estado Brasileiro ...", op. cit., pp. 119-122. O filho do Barão de Penedo, por exemplo, era secretário da Legação de Londres. Ver Carolina Nabuco, *A Vida de Joaquim Nabuco*, Rio de Janeiro, José Olympio/Instituto Nacional do Livro, 1979, p. 51.

²⁰ Os móveis, tapetes e outras peças das Embaixadas eram de propriedade privada do Chefe da Missão. Somente depois de 1930 o governo passou a prover suas representações com todo material necessário. Ver Carlos Alves de Souza, *Um Embaixador em Tempos de Crise*, Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1975, p. 92.

²¹ Sobre a vida desse diplomata em Londres ver o livro de Renato Mendonça, *Um Diplomata na Corte da Inglaterra: O Barão de Penedo e Sua Época*, s.ed., 1968. Ver também M. de Oliveira Lima, *Cousas Diplomáticas*, Lisboa, A Editora, 1908, pp. 180-186.

²² Ver Heitor Lyra, *Minha Vida Diplomática*, tomo I, Lisboa, Centro do Livro Brasileiro, 1972, p. 249.

nha o rendoso Consulado de Liverpool — em aceitar a chefia de uma Legação.²³

Em função do que foi visto acima, pode-se dizer que, durante o período imperial, o MRE e os diplomatas não se diferenciavam de outros setores da administração e da elite nacional. Apesar dos esforços para dotar as carreiras diplomáticas e consular e a secretaria de Estado de uma estrutura mais burocratizada e profissional²⁴, predominaram, durante todo o período, os traços patrimoniais, o baixo grau de profissionalização do serviço exterior, o filiotismo e o empreguismo, como diz Seckinger.²⁵ Alguns setores da administração já haviam começado a se organizar em moldes mais profissionais,²⁶ mas o mesmo não ocorria com os diplomatas. A condução dos negócios exteriores envolvia — nas questões cruciais como as relações com os países do Prata — a elite imperial como um todo. As missões diplomáticas enviadas aos países do Prata são um exemplo de como a diplomacia

absorvia a elite como um todo, pois eram chefiadas por grandes estadistas do Império, e não por diplomatas de carreira. Esta elite, que conduzia os negócios internos e externos, tinha o grau de homogeneidade necessário para levar adiante o processo de formação do Estado Nacional, devido, em grande parte, à sua socialização na tradição portuguesa.²⁷ Foram antes a estabilidade, coesão e homogeneidade da elite imperial — que diferenciavam o Brasil dos outros países da América Latina — que garantiram ao país supremacia diplomática em relação aos países vizinhos e, não propriamente, a existência de um corpo de funcionários diplomáticos profissionalizado e bem treinado. Essa supremacia refere-se principalmente às disputas de fronteira, onde a continuidade política obtida pela elite imperial foi muito importante para conquistar algumas vitórias e preparar o terreno para que a República consolidasse definitivamente as fronteiras nacionais.²⁸ É importante notar,

ainda, que durante todo período imperial os gabinetes liberais e os conservadores mantiveram a mesma política em relação ao Prata. Havia, claramente, um consenso intra-elite acerca da política externa, indicando que esta era uma questão tratada a nível de Estado e não apenas de governo.

Apesar do pouco desenvolvimento do MRE e, portanto, do seu pequeno grau de diferenciação, existem alguns fatores internos a sua estrutura que também ajudam a explicar essa continuidade na política externa, além de significarem alguns passos no fortalecimento institucional. Por um lado, os esforços de racionalização levam à criação do cargo de Oficial-Maior, depois Diretor-Geral. Esse cargo

“encarnava, por assim dizer, a própria Secretaria de Estado (...) o ponto de referência da Secretaria de Estado era a figura do Oficial-Maior, em torno do qual gravitava toda a organização administrativa. Representava a estabilidade e a continuidade das tradições, em oposição ao caráter transitório do Ministro de Estado.”²⁹

Por outro lado, surge um ator que faz com que este cargo e sua projetada função adquiram realidade e efetividade: o Visconde de Cabo Frio, que havia servido em alguns postos da diplomacia brasileira até que em 1864 assumiu a função de Diretor Geral da Secretaria, onde permaneceu até pouco tempo antes de sua morte em 1907.³⁰ A importância deste ator na manu-

tenção da tradição diplomática imperial durante os anos iniciais da República é fundamental, pois sua constante presença contrabalança a mudança freqüente de Ministros. Como salienta Sergio Corrêa da Costa,

“Cabo Frio, que fora Diretor Geral do primeiro chanceler republicano, Quintino Bocayuva, e continuara com o segundo, Justo Chermont, está destinado a permanecer no posto durante as gestões de nada menos de treze titulares. Os Ministros, como era natural, se sentiam transeuntes diante da perenidade tranqüila e erudita do Visconde, verdadeira instituição. Não lhes era fácil impor sua vontade ou fazer prevalecer seus pontos de vista, se em conflito com os do velho servidor.”³¹

A circunstância fortuita da existência desse ator fez com que o MRE atravessasse incólume um período em que quase todas as instituições do Estado sofreram uma série de transformações. A mudança de regime para a República, portanto, pouco modificou a estrutura da diplomacia brasileira, que continuava atada às práticas imperiais. E estas práticas estavam corporificadas na pessoa de Cabo Frio que, apesar da forte presença pessoal, representava a “instituição” no que concerne à manutenção das regras, costumes e comportamentos tradicionais. Sua força e prestígio não se baseavam no carisma pessoal, mas no seu papel simbólico enquanto representante das tradições imperiais.

²³ Em carta de 1893 a seu amigo, José Avelino, o Barão escreve “(...) V. deve lembrar-se que eu sempre lhe disse que não queria saber da carreira diplomática. Não sirvo para isso, meo caro, por muitíssimas razões. Basta apresentar duas: não tenho fortuna para sustentar a posição de ministro, e não devo renunciar a trabalhos que tenho em preparação para levar vida de jantares, recepções, etiquetas e festas”. Luis Gurgel do Amaral, *O Meu Velho Itamaraty (De Amaruense a Secretário de Legação, 1905-1913)*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1947. Ver também Luiz Viana Filho, *A Vida do Barão do Rio Branco*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1959, pp. 184-185.

²⁴ Até 1931 o serviço exterior brasileiro era composto por três carreiras distintas: a diplomática, a consular e a burocrática. Como será visto adiante, entre 1931-38 estas três carreiras são fundidas num quadro único. Sobre as reformas do período imperial ver F. M. de Oliveira Castro, *História da Organização do Ministério ...*, op. cit., Livros I e II.

²⁵ R. Seckinger, “O Estado Brasileiro ...”, op. cit., p. 115.

²⁶ Ver José Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem: A Elite Política Imperial*, Rio de Janeiro, Campus, 1980, p. 112.

²⁷ *Idem*, pp. 51-54.

²⁸ A importância dessa continuidade é reconhecida por quase todos autores brasileiros. Para o argentino Luis Santiago Sanz a derrota diplomática sofrida pela Argentina na questão das Missões deve-se “(...) à carência, por parte de nossa chancelaria, do *esprit de suite* que sempre caracterizou a diplomacia fluminense; em outras palavras: a incoerência e descontinuidade na condução de nossas relações exteriores e a falta de consciência territorial”. Ver Raul Rey Balmaceda, *Limites y Fronteras de la Argentina. Epitome Geografico*, Buenos Aires, Dikos, 1979, p. 72.

²⁹ M. Romero, *História da Organização Administrativa ...*, op. cit., p. 48.

³⁰ M. de Oliveira Lima, *Cousas Diplomáticas*, op. cit., p. 196.

³¹ Sergio Corrêa da Costa, *A Diplomacia do Marechal: Intervenção Estrangeira na Revolta da Armada*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro/Editora Universidade de Brasília, 1979, p. 213. As opiniões de contemporâneos do Visconde acerca do seu papel concordam com a avaliação de Corrêa da Costa. Por exemplo, segundo um diplomata argentino, para o Visconde, os ministros eram, “em geral, simples figuras decorativas”. Artur de Sá Monteiro, advogado e amigo de Rio Branco, ao ser consultado por este sobre a aceitação do convite para ser ministro responde: “É possível que o Sr. encontre má vontade de Cabo Frio que está acostumado a ser o verdadeiro Ministro”. Ver Luiz Viana Filho, *A Vida do Barão ...*, op. cit., pp. 305 e 309.

2. O Momento Carismático: O Barão do Rio Branco

Inicialmente pode-se discutir a conveniência de se considerar a administração Rio Branco (1902/1912) como um momento distinto do período imperial. Santiago Hechen, por exemplo, divide a diplomacia brasileira em apenas dois períodos, a saber, de 1822 até 1918 — “diplomacia imperial” — e de 1918 em diante — “diplomacia republicana”. O marco divisorio é 1918 porque se iniciam os concursos para a Secretaria de Estado. Mas, para este autor, o principal é que Rio Branco significava, basicamente, a continuidade da diplomacia imperial, não sendo necessário, portanto, considerar sua gestão como um momento distinto.³²

Hechen tem alguma razão no que diz respeito à continuidade de alguns traços da diplomacia do Império na gestão Rio Branco. Em ambos os momentos os principais recursos da diplomacia brasileira estavam dirigidos para a consolidação territorial do país: a fronteira era a grande questão da diplomacia brasileira. Os métodos de recrutamento também são os mesmos nos dois períodos, tendo óbvios reflexos sobre a composição social do serviço diplomático brasileiro. No entanto, duas razões principais justificam a consideração desse período como um momento distinto. Em primeiro lugar, a gestão do Barão do Rio Branco representa um marco simbólico fundamental na vida institucional do Itamaraty. Em segundo lugar, o processo de formação do Estado brasileiro no que diz respeito às elites administrativas entrou num novo estágio,

alterando a posição relativa do MRE em termos das elites nacionais.

Deve-se considerar, inicialmente, que a administração do Barão significa a verdadeira fundação do Itamaraty moderno. Atualmente, o MRE busca suas raízes nos feitos de Rio Branco, com poucas referências ao período imperial. Como observou Alexandre Barros,

“(…) o fato mais importante em sua [do Barão do Rio Branco] relação com o serviço diplomático brasileiro é que ele e as políticas que lhe foram atribuídas são os maiores símbolos do *esprit de corps* do Itamaraty. A imagem do ‘Barão e seus atos’ são os fatores que permitem aos diplomatas brasileiros ver a história do Ministério (e a do país), e ter um sentido de continuidade histórica que os ajuda a projetar um futuro para eles e para o país.”³³

A força simbólica do Barão em relação ao Ministério das Relações Exteriores só é comparável àquela exercida pelos patronos das forças armadas brasileiras — Caxias e Tamandaré — nas suas respectivas instituições.

O principal destaque neste período é a existência de um elemento carismático na figura do Barão. Esse carisma resulta, em parte, do fato de haver Rio Branco contribuído decisivamente para demarcar através de negociações e arbitragens internacionais as fronteiras do país, que vinham sendo objeto de disputa e conflito durante quatro séculos. Rio Branco, antes mesmo de assumir a Pasta do Exterior, já havia defendido com sucesso duas disputas de fronteira — com a Argentina e com a França —, o que

reforçava a idéia corrente de que a conclusão desta tarefa deveu-se ao seu carisma pessoal, ao seu empenho e interesse histórico pelas questões nacionais. Durante sua permanência à frente do Itamaraty, esse carisma é reforçado, seja devido aos sucessos políticos do período em que chefiou o Ministério, seja ao seu estilo personalista de conduzir a administração pública.³⁴

Esse elemento carismático traduziu-se num grande prestígio político para o Itamaraty, durante a vida de Rio Branco e ao longo da história posterior do MRE. Isto ocorreu porque, como diz Downs,

“(…) agências constituídas pela rotinização do carisma atraíram o apoio externo devido ao magnetismo pessoal de seu líder original.”³⁵

Em termos políticos, o fato de serem os diplomatas, na figura de Rio Branco, considerados como responsáveis por uma das tarefas essenciais à formação do Estado Nacional — isto é, a consolidação territorial através de decisiva ação para a delimitação

das fronteiras — faz com que o prestígio da instituição seja aumentado enormemente. Este reconhecimento explícito, principalmente por parte dos militares,³⁶ é fundamental para o processo de fortalecimento do MRE.³⁷

O caráter carismático de Rio Branco também alterou processos administrativos no Itamaraty. Devido ao seu estilo personalista, o Barão transformou totalmente a rotina de trabalho na Secretaria de Estado e centralizou toda a administração em torno da sua pessoa, evitando, assim, deixar-se prender pelos procedimentos rotineiros.³⁸ Em consequência desse estilo forte e carismático, a estrutura administrativa do Ministério termina por sofrer um processo de enfraquecimento, particularmente em relação ao posto de Diretor-Geral, que representava a instituição face ao Ministro. Esta é a principal questão em torno da qual centram-se as disputas entre Rio Branco, por um lado, e Cabo Frio e os chefes de Seção que, por outro lado, mostravam-se

³⁴ Acerca dos sucessos e estilo da política externa do Barão, ver E. Bradford Burns, “Rio Branco e a Sua Política Externa”, *Revista de História*, São Paulo, vol. 28, n. 58, abril/junho, 1964. Sobre o estilo personalista ver Afonso de Carvalho, “Rio Branco no Itamaraty”, *Relações Internacionais*, Brasília, vol. 2, n. 1, janeiro/abril, 1979.

³⁵ Anthony Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston, Little Brown and Company, s.d., p. 7.

³⁶ Este reconhecimento é expresso em grande parte dos trabalhos sobre fronteiras nacionais. Ver Shigenoli Miyamoto, “Os Estudos Geopolíticos no Brasil: Uma Contribuição para a sua Avaliação”, *Perspectivas*, São Paulo, n. 4, 1981, p. 78.

³⁷ Quanto ao efeito imediato deste carisma vale transcrever uma passagem de Maurício Nabuco sobre o peso do Itamaraty nas decisões nacionais. O episódio refere-se ao reequipamento da Marinha durante a I Guerra Mundial. “Pela nossa posição geopolítica, os principais problemas nasciam de questões marítimas, enquanto toda a orientação, todas as decisões partiam normalmente da Rua Larga. Tão pouco tempo após a morte de Rio Branco, com a autoridade sem par que legara àquela sua Casa, as recomendações desta eram respeitadas sem serem discutidas nem postas em dúvida na esfera militar, ao contrário do que aconteceu, repetidamente, durante a II Guerra Mundial”. Maurício Nabuco, *Reflexões e Reminiscências*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1982.

³⁸ Sobre a relação do líder carismático com a rotina cotidiana, ver M. Weber, *In H. H. Gerth e C. Wright Mills, orgs., op. cit.*, p. 286.

³² S. Hechen, *Proyección Internacional* ..., *op. cit.*, pp. 15 e 35.

³³ Alexandre de S. C. Barros, “Política Exterior Brasileira e el Mito del Barón”, *Foro Internacional*, México, vol. 24, n. 1, julho/setembro, 1983, p. 2.

"reacionários (...) à tendência cada vez mais acentuada de quebra de uns tantos usos e costumes, desmoronando-se pela aparente desordem dos métodos de trabalho e de agir do Barão, ferindo a fundo o 'tabu' de ritos e tradições."³⁹

Este processo resulta, finalmente, no fortalecimento do Gabinete do Ministro, que se tornou o principal órgão da estrutura do MRE. Refletindo essa situação *de facto*, a primeira reforma, após a morte de Rio Branco, transformava o Gabinete do Ministro numa "verdadeira Secção *a latere* da organização geral da Secretaria de Estado" ao mesmo tempo em que criava o cargo de Sub-Secretário de Estado, que "não teria tantas e tão importantes prerrogativas como antes tiveram o Oficial-Maior e, mais tarde, o Diretor-Geral (...) Não possuía, como os seus antecessores possuíram, os poderes de participação direta e preponderante na direção administrativa de Secretaria de Estado. Perdera, sobretudo em favor do Gabinete do Ministro, as atribuições (...) para assumir apenas uma função honorífica".⁴⁰

Somente em 1931, depois de várias tentativas, é que a função de Chefe de Secretaria de Estado vai se consolidar com o cargo de Secretário-Geral.⁴¹ Assim, a força do carisma de Rio Branco, ao mesmo tempo que une simbolicamente o MRE, acarreta também um custo administrativo, uma

vez que enfraquece a estrutura organizacional do Ministério.

No que diz respeito à segunda razão para considerar esse momento como de transição entre o período patrimonial e o burocrático-racional, pode-se dizer que, em termos de formação das elites, o

"(...) Brasil deixou de se distinguir dos países latino-americanos em termos de elite política. Passada a fase de acumulação primitiva de poder, para a qual se revelara particularmente adequada a elite imperial, tivera início na República a fase em que a participação se tornava um problema maior e novas elites teriam que ser forjadas através de mecanismos distintos (...) [no entanto] uma das fraquezas das elites vitoriosas é sua incapacidade de reproduzir novas elites adequadas para novas tarefas."⁴²

Ocorreu, portanto, a nível geral, uma crise de formação de elites capazes de dar continuidade ao processo de construção nacional, traduzindo-se num movimento de desagregação das elites civis nacionais.

No caso dos diplomatas esse processo de desagregação não ocorreu devido ao carisma de Rio Branco — que por si só promovia um certo *esprit de corps* entre os membros do Itamaraty — ou ao arbítrio do Barão no recrutamento de novos membros. O mecanismo de recrutamento tendia a uniformizar os membros da carreira em termos de sua origem social, pois recrutava-se predominantemente entre os setores oligár-

quicos e "aristocráticos" da República Velha. Esse processo implicava um reforço aos elementos que favoreciam o desenvolvimento de um *esprit de corps* e, conseqüentemente, de uma certa coesão e homogeneidade entre os diplomatas. Acerca da composição do Ministério vale a pena citar longamente um trecho das memórias de um Embaixador:

"(...) formávamos então, rigorosamente falando, uma só classe, com mais ou menos a mesma mentalidade, os mesmos princípios de educação, os mesmos interesses, mesmas aspirações e mesmos ideais, dando a todos a mesma comunhão de sentimentos. Daí a coesão, os laços de *attache* e o espírito de coleguismo que nos unia.

"(...) O critério de admissão ali obedecia, sobretudo, às condições sociais dos candidatos, muitos dos quais descendentes das velhas famílias do Império, filhos, netos ou bisnetos de antigos Ministros, ou Presidentes do Conselho da Monarquia. Talvez por isso o Itamaraty era tido como uma casa de monarquistas."⁴³

Retomando as observações finais do item anterior, pode-se acrescentar que também com relação à crise de formação de elite o Itamaraty não foi afetado, atravessando incólume os principais distúrbios do período inicial da República. No nível administrativo, porém, sua estrutura ficou um pouco fragilizada pela ação de seu patrono.⁴⁴ No entanto, o Itamaraty sai fortaleci-

do deste período, tanto porque consegue manter sua homogeneidade face a outros grupos de elite, como por ser bem-sucedido ao forjar símbolos em seu passado que o ajudam a atuar coerentemente no futuro. Em ambos os casos o processo no MRE assemelha-se muito ao que ocorreu com os militares.⁴⁵

3. Período Burocrático-Racional

Nesse período, que começa na década de 1910 e se estende até os dias de hoje, ocorrem as reformas administrativas que iniciam o processo de transformação do Itamaraty numa estrutura racional e burocrática.

No entanto, esse não é um processo particular do Itamaraty. O próprio Estado brasileiro modernizou-se ao longo do período, notadamente pós-1930. A partir dessa data aceleram-se as tendências à centralização e burocratização de toda a administração pública brasileira. A criação do DASP representa um marco importante nesse desenvolvimento. É dessa época também a adoção universal dos concursos públicos para a entrada na burocracia estatal; a estruturação da maioria das carreiras civis; a padronização dos serviços; a adoção de critérios mais rígidos de promoção e uma série de outras medidas que significaram avanços na modernização do Estado no Brasil.⁴⁶

³⁹ L. Gurgel do Amaral, *O Meu Velho Itamaraty ...*, op. cit., p. 56. Sobre o mesmo aspecto ver também pp. 37, 57, 134. Um outro exemplo da atitude de rompimento com a rotina e ação pessoal é o fato de Rio Branco ter interrompido a publicação dos Relatórios Anuais do MRE, que vinham desde o Império. De acordo com F. M. de Oliveira Castro, isto se dá porque "Na sua época, Rio Branco realmente representou a tradição viva da Casa que com ele se identificou, material e espiritualmente", *História da Organização do Ministério ...*, op. cit., p. 196.

⁴⁰ M. Romero, *História da Organização Administrativa ...*, op. cit., pp. 100-102.

⁴¹ A esse respeito ver o trabalho de Sergio F. Guarischi Bath, "A Secretaria Geral das Relações Exteriores: Sua Evolução", *Leituras Especiais*, n. 17, dezembro, 1979.

⁴² J. Murilo de Carvalho, *A Construção da Ordem ...*, op. cit., pp. 182-183.

⁴³ H. Lyra, *Minha Vida Diplomática ...*, op. cit., tomo I, p. 124. O autor continua o trecho citado listando nomes de funcionários. A leitura dos dois volumes de suas memórias mostra claramente a composição social elitista do Itamaraty, bem como dá uma idéia do grande número de filhos de diplomatas na carreira.

⁴⁴ Um paralelo a este efeito da administração de Rio Branco pode ser feito com o período de Caxias no Exército, que também inibiu o desenvolvimento institucional dessa organização; ver Edmundo Campos Coelho, *Em Busca de Identidade: o Exército e a Política na Sociedade Brasileira*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1976, pp. 53-54.

⁴⁵ Veja Alexandre Barros, "A Formação das Elites e a Continuação da Construção do Estado Nacional Brasileiro", *Dados*, n. 15, 1977.

⁴⁶ A esse respeito ver Beatriz M. de Souza Wahrlich, *Reforma Administrativa na Era de Vargas*, Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1983.

Apesar da importância fundamental desse processo global de racionalização do Estado brasileiro, neste trabalho serão vistos somente os momentos e fatos referentes ao MRE, sem muita atenção para a articulação deste processo interno com o mais geral. Aliás, dentro da visão parcial aqui adotada, será enfatizada mais a contribuição de diplomatas de carreira para o processo modernizante do que a influência deste último na carreira.

Em termos globais, pode-se dividir esse período da história institucional da diplomacia em dois momentos interligados: até 1945 e pós-1945. No primeiro momento são assentadas as bases do Itamaraty moderno através de grandes ou pequenas reformas e da criação do Instituto Rio Branco. Na fase pós-1945 não se observa nenhuma grande inovação no MRE: o que a caracteriza é um acentuado fortalecimento da instituição com uma crescente aquisição de autonomia e uma expansão do papel dos diplomatas, notadamente pós-1964.

O início do primeiro momento (até fins dos anos 1920) pode ser caracterizado como um período de crise institucional, em consequência da administração carismática do Barão do Rio Branco. Este é o momento em que se encontra a menor expressão institucional do Itamaraty. Como afirma um diplomata:

"A política exterior era feita exclusivamente pelo Ministro de Estado, sem nenhuma colaboração dos funcionários da Secretaria. Esse método de trabalho já vinha da gestão do Barão do Rio Branco, que residia no próprio Palácio Itamaraty,

trabalhando dia e noite, às vezes até de madrugada. Tremendamente centralizador, estudava pessoalmente os assuntos, redigia notas, discutia com os diplomatas estrangeiros, nomeava os jovens diplomatas depois de entrevistá-los, e nada se fazia sem o seu expresse consentimento. Essa situação perdurou até a administração Octavio Mangabeira (...)."⁴⁷

Nesse momento em que se fazia premente a necessidade de se rotinizar a expressão carismática de Rio Branco, são feitas diversas reformas,⁴⁸ mas todas elas de caráter bastante geral, sem afetar diretamente a distribuição e organização das funções e dos serviços, de forma a reconstruir o equilíbrio da instituição abalado pela gestão do Barão. Essa situação perdura até a administração Mangabeira, no final da República Velha, quando se começa a dotar a Secretaria de Estado de serviços básicos para o seu funcionamento, criando uma infraestrutura administrativa que não existia até então. Organiza-se o Serviço de Comunicação, Datilografia, Passaporte e reorganiza-se o Arquivo, a Biblioteca e a Portaria, ehfim, toda a base material necessária para os serviços da Secretaria.⁴⁹

Note-se que a necessidade destes órgãos foi antes uma demanda interna do Itamaraty do que um estímulo externo. Mais precisamente, a criação desses serviços instrumentais e de uma rotina de trabalho no MRE deve-se à atuação de um grupo de diplomatas, notadamente a Mauricio Nabuco, Primeiro Oficial da Secretaria, que encontrou no Itamaraty espaço para colocar em prática suas idéias sobre a reforma do servi-

ço público.⁵⁰ Efetivamente, no que diz respeito à administração Mangabeira, Nabuco

"Transformou-se, assim, para usar a expressão hoje corrente, no *homem forte* do Itamaraty. (...) Eram poderes que ele empregava não somente para reformar e melhorar as condições do velho palácio, construindo uma nova ala para a Biblioteca e o Arquivo, com a respectiva sala de conferências, como também para adotar uma distribuição mais adequada do pessoal aproveitável, modificar o que dizia respeito ao expediente, inclusive a padronização dos papéis e as novas fórmulas de correspondência - em suma, fazendo o necessário para um mais perfeito funcionamento do nosso Ministério."⁵¹

A influência de Nabuco faz-se sentir mesmo fora do MRE, tendo sido convidado por Vargas, a partir de editoriais em *O Jornal*, para integrar a Comissão de Reforma Administrativa criada em 1935.⁵²

Terminado esse período de crise institucional, com o restabelecimento da rotina de serviços na Secretaria de Estado, começam a se introduzir inovações na organização e na estrutura de todo o Ministério, não apenas na Secretaria de Estado. Inicia-se a efetiva construção do Itamaraty moderno com as Reformas Mello Franco (1931) e Oswaldó Aranha (1938).

Até 1931, o serviço exterior brasilei-

ro era composto de três ramos distintos: o quadro de Oficiais da Secretaria de Estado, o Serviço Consular e o Serviço Diplomático. Essa separação ocasionava uma série de problemas tanto para o relacionamento entre os serviços como para cada um separadamente. Por um lado, era muito difícil obter a integração necessária devido às perspectivas diferentes e às rivalidades, "ciúmeiras", entre os seus membros.⁵³ Esta situação era tremendamente prejudicial à coordenação dos negócios exteriores do país. Por outro lado, os reflexos dessa separação sobre a formação profissional dos membros do serviço exterior eram bastante prejudiciais, uma vez que cada ramo da administração era levado a valorizar um só lado do processo de formulação da política externa. Assim, enquanto o Oficial da Secretaria tendia a vislumbrar apenas o aspecto interno, os cônsules e diplomatas, após anos no exterior, corriam o risco de perder de vista essa perspectiva, desnacionalizando-se. Ademais, os cônsules restringiam sua atividade à esfera econômica e comercial, que os diplomatas ignoravam por completo. Com a fusão dos três ramos, essa formação profissional compartimentada tendia a ser superada. Oliveira Lima, que em 1903 já pedia a fusão dos serviços exteriores, enfatizava exatamente o papel formativo que esta medida teria ao possibilitar

⁴⁷ C. Alves de Souza, *Um Embaixador ...*, op. cit., p. 42.

⁴⁸ Sobre essas reformas ver F. M. de Oliveira Castro, *História da Organização do Ministério ...*, op. cit., pp. 219-282.

⁴⁹ M. Romero, *História da Organização Administrativa ...*, op. cit., pp. 145-153.

⁵⁰ Sobre as idéias de reforma do serviço público deste diplomata, ver M. Nabuco, *Reflexões ...*, op. cit., pp. 124-128.

⁵¹ Heitor Lyra, *Minha Vida Diplomática*, tomo II, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, p. 238. A mesma opinião é manifestada por C. Alves de Souza, *Um Embaixador ...*, op. cit., pp. 42-43.

⁵² Maurício Nabuco é sucedido nesta Comissão por Luiz Simões Lopes, fundador do DASP. Outros diplomatas também tiveram uma atuação importante no DASP, por exemplo, Moacyr Briggs, que foi diretor deste departamento.

⁵³ Ver a esse respeito L. Gurgel do Amaral, *O Meu Velho Itamaraty ...*, op. cit., capítulo XIX, e M. de Oliveira Lima, *Causas Diplomáticas ...*, op. cit., pp. 10-24.

que se desenvolvesse num único funcionário as três perspectivas distintas.⁵⁴

A Reforma Mello Franco inicia esse processo de fusão suprimindo o quadro de burocratas da Secretaria de Estado e fundindo-o com os outros dois. Estabelece também um sistema de rotatividade entre exterior e secretaria. A Reforma Oswaldo Aranha concluiria esse trabalho, fundindo a carreira diplomática com a consular.⁵⁵

A Reforma Mello Franco estabelece também, pela primeira vez, na estrutura do MRE, uma Comissão de Promoções e Remoções e uma série de regras explícitas para a promoção, numa tentativa de tornar a carreira mais meritória. Outro aspecto muito importante dessa reforma é a instituição definitiva do cargo de Secretário-Geral superintendendo todos os serviços da Secretaria de Estado.⁵⁶ Da mesma forma que as mudanças promovidas por Mangabeira, essas realizadas por Mello Franco tiveram sua origem internamente no MRE, a partir de um relatório dos funcionários Maurício Nabuco, Helio Lobo e Mario de Saint-Brisson.⁵⁷

A última grande realização desse período de estabelecimento das bases do Itamaraty moderno é a criação do Instituto Rio Branco. A idéia da criação de uma "escola" de formação de diplomatas é manifestada pela primeira vez, em 1934, pelo então Segundo Secretário Jorge Latour. Examinando a situação do Ministério, o

diplomata conclui que seu maior problema era de pessoal, pois

"Os funcionários, digamos, da velha escola, que obedeceram a uma orientação nítida dentro da Casa, conjugando o aperfeiçoamento funcional ao preparo individual, a fim de obter formação mais ou menos elevada, já vão em meio da carreira e dentro de uma década, ou pouco mais, terão cumprido a sua missão na vida pública, não contando substitutos para assegurar a continuidade de princípios e métodos que vem sendo de tão longa data o apanágio da política exterior do Brasil (...)."⁵⁸

Na verdade, a observação de Latour parece refletir uma questão muito importante na história do Itamaraty, qual seja, a substituição dos quadros que já se processava através de concursos públicos, dando início a uma maior abertura social dos seus membros. A "velha escola" de origem social bem determinada estava sendo substituída por indivíduos de diversas extrações sociais, acarretando uma maior heterogeneidade entre os membros do MRE.

Para fazer face a esta questão, Latour propõe a criação de um Instituto anexo ao Itamaraty, que conduziria um curso preparatório e um curso de aperfeiçoamento para os funcionários diplomáticos. Neste ponto da vida da instituição,

"Uma das maiores necessidades do Ministério é o recrutamento e seleção de elementos próprios para os seus trabalhos e para a acção diplomática. Não basta, po-

rém, o recrutamento; faz-se mister o aperfeiçoamento posterior, dos elementos já integrados no Ministério. Devemos formar quadros aptos e melhorá-los cada vez mais. Para tanto cumpre *formar ambiente e fazer escola*, como Oswaldo Cruz fez Mangueiras e Rio Branco fez, em parte, o Itamaraty."⁵⁹

Essa visão do processo de formação de pessoal somente ressurgirá em 1945 por ocasião do Centenário do Barão do Rio Branco. Nesta ocasião, como parte das comemorações, resolve-se criar um Instituto com o nome do Barão. O Instituto então projetado teria por funções "o ensino e treinamento de todas as matérias de interesse para a *conservação e consolidação interna da nação e da nacionalidade brasileiras* e de sua expansão ou projeção no exterior, mediante o desenvolvimento de sua política externa, e das suas relações internacionais em seus diferentes aspectos". Ademais, os cursos do Instituto deveriam ser oferecidos a funcionários federais em geral, funcionários estaduais e quadros selecionados das universidades.⁶⁰

Fica claro que os idealizadores do IRB viam-no cumprindo um papel semelhante ao que cumpre a ESG para os militares, ao mesmo tempo em que teria também as funções mais profissionais das Academias Militares e Escolas de Comando. Na verdade, no entanto, o Instituto assumiu somente o monopólio da tarefa de selecionar e formar os diplomatas brasileiros. Este monopólio não estava previsto nos planos iniciais que consistiam em, após o curso do

Instituto, submeter os alunos a um concurso aberto para o ingresso na carreira. Logo no primeiro ano de funcionamento, porém, o mecanismo foi modificado para o atual, isto é, concurso para o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD) e nomeação automática após o Curso.⁶¹ A instituição desse monopólio do Instituto Rio Branco foi uma forma de reação ao recrutamento feito pelo DASP e uma maneira de manter sob o controle dos diplomatas a seleção dos novos membros da carreira.

Apesar de não se concretizar a concepção original do Instituto Rio Branco, é significativo, porém, que os diplomatas se atribuissem o papel de dirigir um Instituto que tivesse um objetivo tão largo quanto a discussão de "matérias de interesse para a conservação e consolidação interna da nação e da nacionalidade brasileiras".

Esse período de profundas transformações no Itamaraty vai ter reflexo sobre o momento que se inicia após a criação do Instituto Rio Branco. Antes, porém, de analisar estas implicações existem dois aspectos a serem ainda considerados acerca da fase anterior a 1945.

O primeiro refere-se à relação entre o processo de formação das elites e seus reflexos na posição relativa dos diplomatas, enquanto membros de uma instituição, face às elites nacionais. Neste aspecto pode-se dizer que existe uma continuidade básica em relação ao período anterior. Começa, no entanto, a haver uma maior diferenciação da origem social dos novos membros

⁵⁴ M. de Oliveira Lima, *Cousas Diplomáticas* ..., op. cit., pp. 10-13.

⁵⁵ Para detalhes destas reformas ver F. M. de Oliveira Castro, *História da Organização do Ministério* ..., op. cit., pp. 290-296, 335-338.

⁵⁶ *Idem*, p. 300.

⁵⁷ M. Romero, *História da Organização Administrativa* ..., op. cit., p. 165.

⁵⁸ Jorge Latour, *Subsídio para uma Boa Organização do Ministério das Relações Exteriores*, 8/12/1934, Rio de Janeiro, Arquivo Histórico do Itamaraty, Loc 135/2/1, s/p.

⁵⁹ *Idem*, s/p.

⁶⁰ Carta de Jorge Latour a Carlos Alves de Souza, 04.05.44, Arquivo do Instituto Rio Branco, Rio de Janeiro, Loc. 311.4 - IRB - Histórico. O grifo é meu.

⁶¹ Ver Sergio F. Guarischi Bath, "Alguns Dados para o Levantamento da História do Instituto Rio Branco", *Leituras Especiais*, n. 16, agosto, 1979.

devido à adoção dos concursos do DASP ou ao clientelismo político de Vargas que, através dos "concursos de títulos", nomeava "afilhados" para a carreira.⁶² Esse processo, porém, não tem maiores reflexos no grau de coesão e no *esprit de corps* dos diplomatas, pois seus efeitos diversificadores são logo neutralizados pela ação uniformizadora do Instituto Rio Branco. Assim, em relação aos outros grupos nacionais, exceção feita para os militares, os diplomatas lograram permanecer mais homogêneos e articulados.

O outro aspecto diz respeito à atuação dos diplomatas na arena de formulação da política externa brasileira. Pode-se dizer que durante este período os diplomatas, *qua* grupo profissional, não exerceram quase nenhuma influência sobre a política externa brasileira. De início, o Itamaraty não consegue transformar imediatamente o carisma do *Barão* em recurso político institucional. Esse carisma é monopolizado pelo Ministro, enquanto político, e não membro do MRE. Posteriormente, inicia-se um período em que o MRE está voltado principalmente para si próprio, para seus problemas de institucionalização. Neste período o tipo de diplomata predominante é o "organizacionista", preocupado com a organização do Itamaraty, e o "estilista", preocupado com o estilo diplomático, no sentido de forma. O maior representante deste tipo é Maurício Nabuco. Os diplomatas não têm, portanto, um papel muito relevante no processo de formulação política exatamente por não terem um conteúdo político substantivo como traço predominante. Estas características sofrem uma grande transformação no momento poste-

rior, quando o Itamaraty começa a assumir um papel mais central na formulação da política externa brasileira.

Como já foi dito, o período posterior a 1945 não apresenta nenhuma grande inovação, em relação à fase de 1931 a 1945, no que concerne à organização do Itamaraty. Esse período é marcado por um aprofundamento das tendências iniciadas na fase anterior, quais sejam, a burocratização e racionalização do MRE, ampliação da base de seleção, aquisição crescente de autonomia face a influências exógenas e a vigência de uma carreira mais meritória.

Na atuação recente do Itamaraty, alguns elementos ajudam a explicar o crescente fortalecimento do papel dos diplomatas e do MRE na formulação da política externa bem como a expansão desses atores para outros ramos da burocracia estatal.

De início, é preciso considerar que, a partir de 1945 e principalmente depois de 1964, o Brasil vem atravessando uma crise de formação de elites. Essa crise tem seu início no começo do século, mas agrava-se pós 1945 devido, fundamentalmente, à expansão excessiva do ensino superior e seus reflexos negativos sobre o nível de ensino nas instituições universitárias. Poucas instituições conseguem atravessar imunes a este momento e entre elas sobressaem as academias militares e o Instituto Rio Branco.⁶³ Estas instituições conseguem socializar seus membros dentro de sistemas articulados e coerentes, onde existe uma grande ênfase no papel que militares e diplomatas desempenham no cenário nacional. Ademais, a estrutura de treinamento e socialização de ambas as instituições favorece à formação de quadros bastante homogêneos, por ser

⁶² Sobre o concurso de títulos ver C. Alves de Souza, *Um Embaixador ...*, op. cit., pp. 175-176.

⁶³ Para a exploração de algumas similaridades entre as duas instituições ver Alexandre Barros, "A Formação das Elites e a Continuação ...", op. cit., pp. 111-115.

uma socialização em bases constantes. No Instituto Rio Branco, os diplomatas têm que frequentar três cursos — que lembram o treinamento dos militares: Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, dois anos, antes da nomeação efetiva; Curso de Aperfeiçoamento equivalente ao da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército; e o de Altos Estudos, que corresponde ao da Escola de Comando e Estado Maior.⁶⁴ Estes dois últimos foram criados na década de 1970 e, embora ainda não tenham atingido o mesmo grau de excelência dos seus similares da carreira militar, é de se esperar que a médio prazo isto ocorra.

A realização desses cursos tem sido a forma através da qual o Itamaraty consegue neutralizar a heterogeneização crescente dos seus quadros e manter um alto grau de coesão e um *esprit de corps* bem desenvolvido entre seus membros.

Paralelamente, os diplomatas desenvolvem um novo sentido profissional de sua atividade. Começam a surgir grupos que, em oposição aos "organizacionistas" e "estilistas", preocupam-se em recheiar a atividade diplomática de conteúdo substantivo e reivindicam para si o direito de influenciar decisivamente nas opções de política externa. Inicialmente, surgem os "economistas", representados por Roberto Campos, Otávio Dias Carneiro, João Baptista Pinheiro, Edmundo Barbosa da Silva e outros. Por volta da década de 1950, o Itamaraty é dominado pelo "economicismo".⁶⁵ Atualmente, a tendência predominante, sem que isso implique o descuido da

área econômica, é a política, cuja principal característica é a formulação em termos articulados, globais, da política externa brasileira. Esse estilo tem em Araújo Castro, diplomata de carreira e Ministro do Governo João Goulart, seu fundador e maior expressão. Esta é a atual "escola" que predomina no Itamaraty.

Com o surgimento dos estilos "formuladores", o Itamaraty entra numa nova fase: após o período de retração, com a "casa arrumada", pode procurar exercer um papel mais decisivo no cenário nacional. Essa disposição, aliada à força do grupo face a outros grupos de elite, efetivamente confere ao Itamaraty uma influência decisiva na formulação das posições internacionais do Brasil.

Este processo acentua-se pós-1964 porque, devido ao nível de profissionalismo dos diplomatas, os militares tendem a deixar mais espaço para que o Itamaraty atue na área externa. Isto se deve ao fato de que, "do ponto de vista militar, o retorno de civis a posições relevantes no processo político brasileiro depende da credibilidade que este grupo seja capaz de estabelecer, perante os militares, de que 'adquiriu competência'".⁶⁶ Como as carreiras diplomática e militar possuem diversos traços em comum, é fácil para os militares reconhecerem nos diplomatas algumas das características positivas que vêem em si próprios. Neste reconhecimento influi, também, a circunstância de ambas as carreiras terem tido um desenvolvimento bastante similar no Brasil.

⁶⁴ Esta correspondência é estabelecida na *Folha de São Paulo*, 20.04.77, "Novos Cursos na Carreira Diplomática".

⁶⁵ Ver a esse respeito H. Jon Rosenbaum, "A Critique of the Brazilian Foreign Service", *The Journal of Developing Areas*, vol. 2, n. 3, abril, 1968, p. 387. Ver também *Folha de São Paulo*, 20.04.77.

⁶⁶ Alexandre Barros, "A Formação das Elites e a Continuação ...", op. cit., p. 102.

Este reconhecimento ajuda a explicar a capacidade que o Itamaraty teve de atravessar quase sem cassações políticas todo o período pós-1964.⁶⁷ A ida de um diplomata de carreira, Vasco Leitão da Cunha, para a Pasta do Exterior logo após o Golpe de 1964 é sintomático neste processo. A propósito, a ação desse Ministro foi fundamental para manter o Itamaraty longe das ondas de cassações.⁶⁸

O último processo a ser visto é o da expansão do Itamaraty, isto é, a existência de um amplo movimento externo de diplomatas para outras agências governamentais.⁶⁹ A principal causa desse movimento é, geralmente, atribuída aos baixos salários

dos diplomatas quando estão servindo na Secretaria de Estado.⁷⁰ Da perspectiva deste trabalho, porém, deve-se ver este acontecimento como uma corroboração do processo de fortalecimento de que vem sendo objeto o Itamaraty, pois se os baixos salários se constituem num incentivo a que os diplomatas procurem outras agências, a aceitação por parte das outras agências é motivada pela "crença" ou "consciência" de que o diplomata é, em geral, um profissional bem preparado para o exercício de tarefas ligadas à administração do Estado.

(Recebido para publicação em julho de 1984)

ABSTRACT

Diplomacy and the Institutional Construction of the Foreign Office in Brazil

This paper argues that the Foreign Office (Itamaraty) and diplomats as a professional group have been progressively fortified during the course of Brazilian history. This development is due, on the one hand, to certain aspects proper to the formation process of the Brazilian national State and, on the other, to factors related both to

diplomacy and to the evolution of Itamaraty as an institution. Consequently, the writer's aim is to provide a historical analysis of the intertwining of these two sets of factors, while seeking to identify the trends and processes that generated contemporary Itamaraty and that synthesize the evolution of the Foreign Office. The era chosen

⁶⁷ Entre 1964-1971 foram cassados um total de 34, mas nem todos por motivos políticos. No imediato pós-1964 foram cassados apenas três diplomatas. Ver Alexandre Barros, "Política Exterior Brasileira...", *op. cit.*, p. 4, nota 6.

⁶⁸ Havia grande pressão de setores "duros" das Forças Armadas e do Governador Carlos Lacerda para que se promovesse uma perfeita "caça às bruxas" no Itamaraty. O Ministro Vasco Leitão da Cunha opôs-se com veemência a que se levasse o processo político para dentro do Ministério. Ver a respeito desses episódios o Arquivo Vasco Leitão da Cunha, Pasta "Ministro de Estado", não catalogada, no CPDoc, Fundação Getúlio Vargas.

⁶⁹ Em 1982, 44 diplomatas encontravam-se agregados servindo em diversos órgãos governamentais. Nesse total incluem-se 13 embaixadores, isto é, 13% do total de diplomatas nesta categoria. *Lista de Antiguidade na Carreira de Diplomata* em 1º de julho de 1982, e informações da imprensa. Estes dados dão uma idéia da amplitude deste movimento externo.

⁷⁰ Ver: *Folha de São Paulo*, 11.12.80, "Itamaraty Continua Perdendo Pessoal"; *O Estado de São Paulo*, 30.8.81, "A Evasão de Diplomatas já Preocupa Itamaraty"; *O Globo*, 25.01.82, "Interesse por Diplomatas Cresce fora do Itamaraty".

for study was divided into three distinct periods which, in some way, reflect the principal line of evolution followed by the process under scrutiny, namely, the bureaucratization and institutionalization of Itamaraty. These are the Patrimonial Period (ranging from 1822 until the turn of the century); the Charismatic Period (encompassing

the early years of the 20th century); and the Rational-Bureaucratic Period (extending from the end of the first decade of the 1900s to the present). Memoirs, biographies, laws, and personal and public documents went into the study of each period, permitting the author to capture the essential traits of each historical event.

RÉSUMÉ

Diplomatie et Construction Institutionnelle du Ministère des Relations Extérieures

L'idée maîtresse de cet article est que le Ministère des Relations Extérieures (Itamaraty) et les diplomates, en tant que groupe professionnel, sont et ont été l'objet d'un renforcement croissant de pouvoir au cours de l'histoire brésilienne. Ce développement est dû, pour une part, à quelques caractéristiques du processus de formation de l'Etat National brésilien et, pour l'autre part, à des facteurs se rapportant tout autant à la diplomatie qu'à l'évolution institutionnelle de l'Itamaraty. L'objectif de cet article est d'analyser d'un point de vue historique la connexion de ces deux ensembles de facteurs. Il vise par là à permettre l'identification des tendances et processus qui ont été à l'origine de l'Itamaraty actuel et qui synthétisent l'évolution du Ministère des

Relations Extérieures. La période considérée a été divisée en trois moments différents qui, d'une certaine manière, représentent la tendance principale de l'évolution du processus examiné, à savoir, la bureaucratization et l'institutionnalisation de l'Itamaraty. On distingue ainsi la Période Patrimoniale (de 1822 à la fin du XIX^e siècle); le Moment Charismatique (les premières années de ce siècle) et la Période Bureaucratique-Rationnelle (de la fin de la première décennie jusqu'à nos jours). Pour l'étude de chaque période, l'auteur a utilisé des mémoires, des biographies, des lois, des documents personnels et publics. Il voulait ainsi caractériser les traits essentiels de chaque moment historique.