

II Ministérios do Exterior

Como executores das políticas externas nacionais, os ministérios do exterior constituem, na expressão de Verbeke, centros da diplomacia.¹ Por essa razão, o estudo de sua origem, desenvolvimento e funcionamento constitui elemento essencial para seu entendimento, em especial de sua prática.

A. Evolução

Os ministérios do exterior não existiam antes do século XVII. Até então, suas funções eram exercidas por outros órgãos governamentais de acordo com critérios geográficos. Foi na França, em 1626, que surgiu o primeiro ministério de negócios estrangeiros, por decisão do Cardeal Richelieu.² A criação decorreu do interesse francês em manter o equilíbrio entre Estados europeus, um princípio basilar da política externa daquele país naquele momento de sua história.

No século XVIII, generalizou-se a criação de pastas do exterior voltadas a aconselhar em política externa e administrar a diplomacia. Na França, o ministério contava com um departamento político, códigos para cifrar comunicações, um departamento financeiro e um jurídico. A estrutura e os títulos outorgados aos cargos (secretário-geral, diretor político, chefe de gabinete)³ influenciariam outros países, inclusive, e muito, o Brasil. A Grã-Bretanha criou o *Foreign Office* em 1782 e os Estados Unidos o Departamento de Estado em 1789. No final do século, a maioria dos países europeus possuía ministérios do exterior.⁴

O Brasil já dispunha de ministério do exterior antes da independência uma vez que o governo de Portugal havia sido transplantado de Lisboa para Rio de Janeiro quando da vinda de D. João VI ao país em 1808. **José Bonifácio de Andrada e Silva** foi o primeiro a exercer o cargo de ministro das relações exteriores do Brasil independente, cargo que, aliás, já exercia por ser o chanceler do Reino do Brasil, quando este ainda estava associado ao de Portugal. Em 1860, o país mantinha uma rede de 22 missões, inclusive 4 legações em cidades europeias.⁵

¹ VERBEKE, 2023, p. 12.

² HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 77.

³ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 103-104.

⁴ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 93

⁵ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 119.

A tradição de profissionalismo da diplomacia teve início durante a longa gestão do **Barão do Rio Branco** (1902-1910) que teria condicionado sua aceitação do cargo de ministro do exterior à capacidade de criar um serviço exterior distanciados da cena política. Passou, assim, a representar o Estado com legitimidade e prestígio.⁶

Os ministérios do exterior recebem títulos diferentes em cada país. Por vezes, ministérios de negócios (*affairs*) estrangeiros e outros de assuntos exteriores. Alguns se tornaram famosos pelo nome dos palácios ou prédios ou de sua localização, tais como *Quai d'Orsay*, na França; *Wilhelmstrasse*, na Alemanha; *Tlatelolco*, no México; *Torre Tagle*, no Peru; *Gaimusho*, no Japão; *Farnesina*, na Itália; e *Itamaraty*, no Brasil.

Os fenômenos ocorridos desde o fim da Guerra Fria, entre os quais proliferação de entidades multilaterais especializadas e a necessidade de especialistas nesses foros, reduziu o papel centralizador exercido pelos ministérios do exterior na implementação das políticas externas nacionais. Algumas chancelarias, no entanto, buscaram reter a liderança transversal internamente, destacando-se entre estas, na opinião de Barston, as do Brasil, França, Canadá e Austrália.⁷ Estes dois últimos países, assim como a Coreia do Sul, unificaram os ministérios do exterior os de comércio exterior.⁸ Em alguns outros, como na Bélgica, as chancelarias respondem também pela área de cooperação para o desenvolvimento.⁹

À medida em que novos membros aderiram às organizações internacionais, cresceu a necessidade de maior número de diplomatas, problema de difícil solução para os países menores. Como observou Freeman, conseguiam abrir poucos postos no exterior, em geral, um junto à ONU, outro no país de que haviam sido colônia e em alguns poucos países vizinhos. Com o passar do tempo, os novos países independentes constituiriam maioria na AGNU e conseguiriam aprovar resoluções de seu interesse.¹⁰

B. Organização

Os ministérios do exterior eram inicialmente compostos, em proporções variadas, por dois tipos de diplomatas de carreira: funcionários públicos baseados na capital e funcionários do serviço estrangeiro em missão no exterior. Essas duas categorias se fundiriam com o passar do tempo. No entanto, como observou Greenstock, a

⁶ HUTCHINGS e SURI, 2020, p. 4.

⁷ BARSTON, 2019, p. 15.

⁸ BARSTON, 2019, p.21.

⁹ KLEINER, 2010, p. 31.

¹⁰ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

administração da sede na capital e os postos no exterior exige decisões muitas vezes distintas no tocante a orçamento, contratação de pessoal e estipulação de condições de trabalho.¹¹

1. Chancelarias

As chancelarias são organizadas de forma semelhante na maioria dos países. São lideradas pelo ministro (ou título equivalente) do exterior. Em países de regime presidencialista, tais como Brasil e Estados Unidos, o cargo é de nomeação do Presidente. Nos países parlamentaristas, o cargo é ocupado por um parlamentar do partido político que obteve a maioria dos votos nas eleições.

Quando estão nas capitais, os diplomatas, como observou Kleiner, quando trabalham no ministério do exterior, envolvem-se na formulação da diplomacia.¹² As tarefas dos ministérios do exterior são diversas, mas duas, na opinião de Verbeke, são particularmente relevantes, a de aconselhar o ministro e a de coordenar a execução da política externa. Os assuntos do momento concentram a atenção do titular da pasta e, como este não tem tempo para ler ou analisar detidamente os relatórios de postos no exterior ou para revisar estudos temáticos, cabe a seus assessores diretos, em especial o Chefe do Gabinete, priorizar as informações e aconselhar a respeito das questões sob apreciação e desaconselhar cursos de ação, se necessário, sempre mantendo sua invisibilidade.¹³ Em geral, os ministérios mantem um setor de imprensa diretamente ligado ao gabinete do ministro. Realizam conferências de imprensa, distribuem material informativo, emitem notas e organizam entrevistas com o titular da pasta.¹⁴

No tocante à coordenação da execução de política externa, ainda na descrição de Verbeke, os ministérios do exterior respondem pela coerência e consistência temporal da política externa, tarefa que exige coordenação entre subsecretarias e departamentos.¹⁵ Os governos, nas palavras de Kleiner, tentam seguir uma política externa coerente na qual todos os pormenores encaixam.¹⁶ Essa tarefa recai, em muitos países, na Secretaria

¹¹ Jeremy GREENSTOCK, "The bureaucracy: ministry of foreign affairs, foreign service, and other government departments", In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 108.

¹² Juergen KLEINER, *Diplomatic Practice. Between Tradition and Innovation.*, World Scientific, Singapore, 2010, p. 12.

¹³ VERBEKE, 2023, p. 16.

¹⁴ KLEINER, 2010, p. 37.

¹⁵ VERBEKE, 2023, p. 17.

¹⁶ KLEINER, 2010, p. 13.

Geral, órgão chefiado por “vice-ministro ou vice-ministra”, a quem cabe também substituir o ministro do exterior nas suas ausências.

Em geral, os ministérios do exterior são organizados tanto geográfica quanto temática e funcionalmente. Os departamentos funcionais incluem administração, pessoal, finanças, assuntos jurídicos e arquivos. A divisão das unidades geográfica é geralmente feita por região, subdividida em países. São as unidades que lidam diuturnamente com o corpo diplomático e que trocam informações políticas com o corpo diplomático. Uma vez que os ministros do exterior não têm tempo para ver mais do que alguns embaixadores selecionados, em geral de países-chave para questões especialmente importantes.

O tratamento geográfico da atuação diplomática recebe críticas, como as de Rozental e Buenrostro, autores para os quais a ideia de que deveria haver tantos postos quanto países e regiões não é viável, nem útil pois causa do desperdício de recursos materiais e humanos que poderiam ser mais bem aproveitados em temas específicos.¹⁷

As divisões temáticas, nota Greenstock, costumam incluir assuntos econômicos, de política comercial, segurança, meio ambiente, direitos humanos, diplomacia pública, e serviços aos cidadãos no exterior,¹⁸ assim como, por vezes, unidades para tratar de ciência, clima, desarmamento, narcóticos e diplomacia cultural. Muitos ministérios dispõem de embaixadores itinerantes (*roving ambassadors*) enviados da base na capital, com a incumbência de coordenar temas específicos.¹⁹ Embora a maioria dos ministérios do exterior conte com generalistas, alguns funcionários têm crescentemente se especializado empiricamente.

O processo decisório nas chancelarias de países democráticos costuma envolver a circulação de memorandos para colher de vários setores com vistas a formular a política externa com relação a pontos específicos surgidos para decisão ou votação multilateral. Tem início em níveis inferiores até alcançar nível de decisório. A partir de então são expedidas instruções a postos no exterior para seu cumprimento.²⁰ Nesse momento, por

¹⁷ Andrés ROZENTAL e Alicia BUENROSTRO, “Bilateral Diplomacy”, In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, 2013, p. 238.

¹⁸ GREENSTOCK, 2013, p. 108.

¹⁹ ROZENTAL e BUENROSTRO, 2013, p. 239.

²⁰ KLEINER, 2010, p. 33.

vezes, são consultados postos no exterior para verificação de eventual apoio a propostas nacionais.²¹

Outra tarefa das chancelarias é a de coordenar as atividades de outros ministérios e órgãos governamentais com base na política externa do país. Para isso, são criadas comissões de coordenação.²²

A CAMEX, órgão interministerial, realiza no Brasil a coordenação com relação a política comercial brasileira. É composto de representantes de vários ministérios

2. Postos no exterior

O tamanho e custo de redes de postos no exterior, observa Malone, sofrem exames mais pormenorizados à medida em que orçamentos nacionais sofrem reduções pelo mundo afora. Torna-se então mais rigoroso o exame da escolha de capitais onde serão mantidas embaixadas, assim como o número de seus funcionários e da relação entre o custo e o benefício dessas escolhas.²³

Para reduzir custos, observa ainda Malone, alguns países europeus, em processo de integração regional, têm buscado soluções de compartilhamento de embaixadas. Países menores, tais como Cingapura, tem nomeado embaixadores que, da capital, viajam aos países de acreditação apenas na medida em que as necessidades bilaterais requeiram. Por outro lado, países como o Brasil têm chamado atenção pelo seu programa mundial de expansão de expressiva rede de missões no exterior no começo deste século, numa demonstração de peso e influência.²⁴ Rana observou que, além do Brasil, também expandiram sua rede de postos China, México e Turquia e informou que a Índia está gradualmente adicionando missões novas a sua rede de postos.²⁵

A abordagem tradicional, observaram Rozental e Buenrostro, tem sido a de que a influência de um país seria proporcional ao número de missões mantidas no exterior.²⁶ Para esses autores, no mundo de extrema comunicação essa verdade não se mantém. Com a crescente escassez de recursos, mesmo em países mais ricos, notam ainda Rozental e Buenrostro, que há necessidade de ajustar as estruturas da política externa a

²¹ KLEINER, 2010, p. 35.

²² KLEINER, 2010, p. 35.

²³ MALONE, 2013, p. 134.

²⁴ MALONE, 2013, p. 134.

²⁵ RANA, 2016, p. 153.

²⁶ ROZENTAL e BUENROSTRO, 2013, p. 238.

objetivos específicos e prioridades temáticas. Os países contíguos encabeçam tais prioridades. Outras prioridades, poderão ser regionais ou afinidades políticas ou ideológicas, culturais, linguísticas, semelhanças de fluxos comerciais, financeiros e de investimentos, assim como objetivos internacionais comuns. Isso poderá significar – concluíram Rozental e Buenrostro - ter presença em países geograficamente distantes, mas com certos atributos, tais como produtores de produtos primários, sociedades avançadas tecnologicamente ou sistemas políticos específicos.²⁷

Abaixo classificação dos 10 países com maior número de missões no exterior em 2019²⁸

	País	Postos	Embaixadas	Consulados	Missões	Outros
1	China	276	169	96	8	3
2	Estados Unidos	273	168	88	9	8
3	França	267	161	89	15	2
4	Turquia	253	144	94	13	2
5	Japão	247	151	65	10	21
6	Rússia	242	144	85	11	2
7	Alemanha	227	153	61	12	1
8	Brasil	222	138	70	12	2
9	Espanha	215	115	89	10	1
10	Itália	205	122	75	5	3

Prevê Malone que o número de diplomatas deverá cair na medida em que as finanças dos governos exigirem e que a tecnologia da informação preencha sua necessidade. As missões diplomáticas em capitais importantes estariam asseguradas, segundo Malone, pois governos querem confidencialidade para informações sensíveis e desejam saber que podem confiar em pessoas com conhecimento e capazes de apresentar presencialmente suas ofertas tendo em conta a concorrência acirrada entre os países.²⁹

C. Comunicação

Ademais de cartas formais e raras entre Chefes de Estado e de Governo³⁰, a diplomacia rotineiramente utiliza comunicações escritas entre as chancelarias e os postos, assim como destes com ministérios estrangeiros que tomam diversas formas, tais como notas

²⁷ ROZENTAL e BUENROSTRO, p2013, 239.

²⁸ *Global Diplomacy Index 2019*, Lowy Institute.

²⁹ MALONE, 2013, p. 137.

³⁰ ROBERTS, 2017, p. 92.

verbais, notas coletivas, despachos, pontos de fala ³¹(*talking points*), *non-papers* e gestões (*démarches*), *aide mémoires*, *bouts de papier*, memorandos, além de vários tipos de carta e mensagens eletrônicas e outros meios informais mais recentes.

1. Nota verbal

Trata-se da forma mais usada para comunicações escritas entre o chefe de uma missão e o Ministro do Exterior. Diferencia-se da Nota Oficial que é assinada e redigida de forma convencional.³² Seu formato varia muito, dependendo de cada país. Como o nome indica, busca, na terceira pessoa, incorporar a substância de uma comunicação oral ou uma conversa que assim se registra formalmente, embora não destinada a se tornar pública. É usada também para comunicações com missões de outros países.³³ As notas verbais são muitas vezes deixadas após uma gestão (*démarche*) efetuada sob instruções.³⁴

2. Nota coletiva

É uma nota dirigida pelo Decano do Corpo Diplomático a um governo em nome de todas as missões credenciadas ou de representantes de diversos Estados com respeito a assunto para o qual tenha sido instruído a comunicar uma decisão conjunta.³⁵ Quando há dificuldades políticas e não administrativas, : os chefes de missão representantes de grupos políticos de países apresentam notas,³⁶ sejam estas regionais (como as do Grupo Latino-Americano, ou de membros da UE, ou de países árabes, por exemplo.)

3. Despacho

Na tradição britânica, *dispatch* constituía o nome dado a uma carta formal do ministro do exterior para um chefe de missão ou de um chefe de missão a outro.³⁷ Na prática brasileira, despacho é a comunicação do ministro para um posto, comumente chamada de despacho telegráfico. A resposta do posto é chamada de ofício, se enviado pela mala diplomática, ou simplesmente telegrama, se enviado eletronicamente. Os despachos

³¹ KLEINER, 2010, p. 3.

³² NICOLSON, 1963, p. 107.

³³ ROBERTS, 2017, p. 84.

³⁴ VERBEKE, 2023, p. 30.

³⁵ ROBERTS, 2017, p. 85.

³⁶ Joanne FOAKES e Eileen DENZA, “The diplomatic mission, the corps, breach of relations, and protection of interests”, In”: *Satow’s Diplomatic Practice*, 2017, p. 154-155.

³⁷ ROBERTS, 2017, p. 85.

costumam conter solicitações e instruções, sendo que estas últimas costumam ser para efetuar gestões (*démarches*) junto ao ministério do exterior local.³⁸

4. *Pontos de fala (talking points)*

Quando um diplomata ou uma diplomata marca uma reunião para tratar de um tema com colega de outro país, ou de um ministério, frequentemente porta consigo notas escritas, baseadas nas suas instruções, para servirem de ajuda memória. Pode decidir deixá-las com tal colega para assegurar-se de que não deve haver dúvidas sobre os pontos principais da conversa. O texto não é assinado e é dado em cortesia, como uma prática conveniente, sem status oficial.³⁹

5. *Non paper*

Trata-se de uma apresentação não oficial de política de um governo utilizada quando um governo deseja levantar alguma iniciativa para ver como seria recebida. Pode ser também usada em diplomacia multilateral para propor um projeto de resolução e sentir qual o grau de aceitação entre outros participantes em uma negociação ainda que não crie obrigações ou responsabilidades pelas posições expostas no documento.⁴⁰

6. *Outros meios*

Comunicações por *fac-símile* (hoje em desuso), rede eletrônica, vídeos, ou conferências telefônicas ou com imagens têm, na opinião de Roberts, transformado a diplomacia⁴¹ uma vez que, frequentemente, tais comunicações desrespeitam hierarquias tradicionais. Demais membros de missões diplomáticas deveriam ser informados do teor de tais comunicações de modo a permitir a continuidade de negociações. Da mesma forma, reuniões de alto nível, ministeriais por exemplo, deixam de ser informadas a missões diplomáticas que ficam impedidas assim de negociar com total conhecimento das posições das partes.⁴²

Além das comunicações verbais (declarações unilaterais, anúncios de políticas), nota Roberts, a diplomacia faz uso de outras não verbais (como por exemplo, o não comparecimento a um evento, o rebaixamento ou a elevação de representação e a chamada de chefe de missão para consultas).⁴³ Constituem sinalizações para indicar

³⁸ VERBEKE, 2023, p. 30

³⁹ ROBERTS, 2017. p. 87.

⁴⁰ ROBERTS, 2017, p. 87.

⁴¹ ROBERTS, 2017, p. 89.

⁴² ROBERTS, 2017, p. 90.

⁴³ BARSTON, 2019, p. 45.

posições políticas. Apresentam vantagens, na opinião daquele autor, pois podem reduzir o custo político ou o impacto de uma repulsa ou um fracasso ou a super politização de declarações coletivas. Ao não apresentar compromissos, permitem espaço de mudança de posição. São particularmente úteis em casos de disputas de longo prazo e conflitos.⁴⁴

D. Funcionários

Como mencionado mais acima, havia historicamente, nos ministérios do exterior, uma separação entre os funcionários das secretarias de Estado e os dos postos no exterior, assim como entre os diplomatas e os cônsules.⁴⁵ Com o tempo, agregar-se-iam também funções exercidas por adidos especializados.

Em conjunto, esses diversos funcionários compõem o *serviço exterior* de um país, ramo do funcionalismo público cujo dever, segundo dizia Nicolson, é:

“[...] colocar sua experiência à disposição do governo [que estiver] no poder, aconselhá-lo, e, se necessário, apresentar objeções. Caso seu conselho for deixado de lado, pelo Ministro, como representante [numa democracia] do povo soberano, é o dever e a função do funcionalismo cumprir as instruções sem mais questionamentos. (grifei)

Há um contrato implícito, subjacente nesse sistema, entre o governo e o funcionalismo. Do segundo se espera que [este último] sirva lealmente os governos constitucionais não importa qual o partido [político]; em troca, do primeiro se espera que confie em todos os funcionários, independentemente de suas simpatias políticas.”⁴⁶

1. Diplomatas

Se diplomacia é palavra de definição difícil, conseqüentemente, explicar o significado do termo diplomata também constitui um desafio. Seu trabalho seria, na redação de Reis, o de “criar, explicitar, dar corpo e vida à projeção externa do país” que representa.⁴⁷ Ao defender os interesses do Estado, os diplomatas tentam reduzir riscos (e, se possível, ressentimentos), transmitir a boa vontade do Estado representado,

⁴⁴ BARSTON, 2019, p. 46.

⁴⁵ BERRIDGE, 2002, p. 5-7.

⁴⁶ NICOLSON, 1963, p. 42.

⁴⁷ Fernando Guimarães REIS. *Caçadores de Nuvens. Em busca da diplomacia*. FUNAG, 2011, p. 118.

fortalecer relações e assegurar a cooperação.⁴⁸ Transmitem mensagens de seus governos e negociam ajustes nas relações, bem como buscam solucionar controvérsias sem recurso ao emprego de força, embora possam vir a usar meios de coerção, tais como ameaçar retaliações comerciais ou outras sanções econômicas. Procuram preservar a paz, e, em caso de guerra, recuperá-la por meio de negociações.

Aos diplomatas de carreira, como funcionários de Estado, apontou Greenstock, incumbe a difícil tarefa de equilibrar o gerenciamento das pressões de curto prazo com os objetivos de longo prazo do país a que servem. Sua qualidade profissional constitui, para tanto, recurso governamental genuíno, uma vez que as pressões públicas podem distorcer escolhas e decisões que melhor atendam o interesse estratégico nacional.⁴⁹

Hoje em dia, os diplomatas exercem tanto funções em embaixadas como em consulados, tendo deixado de existir a distinção entre as carreiras diplomática e consulares que havia cem anos atrás. Como descreveu Verbeke, são generalistas (e não peritos ou especialistas) cujo ofício ou arte consiste na maneira de executar (*way of doing*) suas variadas funções de comunicação, negociação, redação de informações com conhecimentos de países, suas línguas, culturas, economias etc.⁵⁰ Como generalistas, ao tratarem de assuntos diversos, utilizam técnicas, os diplomatas empregam táticas e estratégias, bem como linguagem pública e estilos de negociação, que se caracterizam como habilidades da profissão.⁵¹

Uma questão controversa diz respeito a quem pode ser visto apropriadamente como diplomata. Sharp observou que, tradicionalmente, os autores entendem que apenas representantes credenciados por países soberanos têm legitimidade para conduzir relações internacionais. Alguns, mais recentemente, tem discordado dessa posição por acreditarem estar encolhendo a proporção dos credenciados para atuar nas relações internacionais.⁵²

Esse debate transparece da leitura dos autores de livros sobre prática e teoria diplomática que se colocam em dois polos opostos. No primeiro, os que entendem que os Estados

⁴⁸ FREEMAN, 2022, s/ n°. de pags.

⁴⁹ GREENSTOCK, 2013, p. 109.

⁵⁰ VERBEKE, 2023, p. 57.

⁵¹ VERBEKE, 2023, p. 6.

⁵² Paul SHARP, “Diplomacy in International Relations Theory and Other Disciplinary Perspectives”, In: Kerr e Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p., 61-62, afirma que, entre os primeiros encontram-se G.R. Berridge e Alan James e entre os segundos, Christer Jöhnson, Marin Hall, Geoffrey Wiseman e o próprio, Paul Sharp.

detêm o monopólio dos ditames da política externa e os diplomatas, como agentes do Estado, são seus instrumentos. Trata-se do modelo westfaliano. No segundo, encontram-se os que ressaltam o papel crescente dos atores não governamentais no cenário internacional. Seus defensores se referem a este fenômeno como as novas diplomacias.⁵³ No entanto, nem todas estas novas formas de diplomacia devem ser tomadas pelo seu valor nominal, pois, concluiu Verbeke, sua própria proliferação numérica indica que nem todas devem ser levadas com seriedade.⁵⁴

2. *Adidos*

No começo do século XX, o papel comercial dos ministérios do exterior limitava-se a prover informações sobre mercados externos e à negociação de acordos tarifários.⁵⁵ Participavam da negociação de acordos de tarifas, mas a tarefa de coletar informações comerciais e apoiar empresas cabia aos cônsules em centros comerciais no exterior. Com o passar do tempo, algumas chancelarias perderiam para outras pastas ministeriais a negociação da política comercial e a administração da cooperação para o desenvolvimento. Aumentaria, em alguns países, a nomeação de adidos comerciais.

De outra parte, ministérios da defesa buscariam informações sobre armamentos e forças armadas tanto de países amigos quanto inimigos, o que levaria à nomeação de adidos militares que viriam a se tornar membros permanentes de embaixadas.⁵⁶ Passariam a manter ligações com seus homólogos em ministérios militares e a coordenar operações militares conjuntas. Dada a relevância de compras governamentais de armamentos, os adidos militares de alguns países desempenham funções relevantes na estratégia de algumas regiões do mundo.⁵⁷

Outra categoria de adido, por vezes disfarçada de outro título, diz respeito ao de serviços de segurança nacionais, popularmente vistos como espões. Existiram desde as primeiras embaixadas e deixaram histórico de suborno e ações enganosas. Tornaram-se mais relevantes em países sem liberdade de imprensa e de difícil obtenção de informação.⁵⁸ Anteriormente, a informação por esses funcionários se transmitia por meio de relatos cifrados enviados por malas diplomáticas seladas. Com o tempo, passou

⁵³ VERBEKE, 2023, p. 34.

⁵⁴ VERBEKE, 2023, p. 55.

⁵⁵ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 124.

⁵⁶ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 125.

⁵⁷ MALONE, 2013, p. 131.

⁵⁸ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 127.

a ser enviada por meios eletrônicos de cifração sofisticada. Sua atuação historicamente sofreu críticas e desaprovação por diplomatas de carreira, que não aceitavam que a diplomacia profissional convivesse com o mundo subterrâneo da espionagem.⁵⁹

Ainda na área de segurança, as forças policiais nacionais têm designado adidos em embaixadas em grandes capitais para acompanharem casos criminais com interligação com os casos nacionais para os quais buscam compartilhamento de informações policiais e cooperação nas prosseções penais.⁶⁰

Entre outros funcionários lotados em embaixadas encontram-se, em alguns países, adidos culturais ou de imprensa, voltados à chamada diplomacia pública. Sua atividade seria a de influir na opinião pública do país de acreditação, para defender as ações do país acreditado, por meio da imprensa local⁶¹ e, mais recentemente, pela mídia social. Há também, em alguns países de maior produção agrícola a nomeação de adidos agrícolas para acompanharem barreiras a exportações de seus produtos. É o caso do Brasil, por exemplo, que mantém funcionários do Ministério da Agricultura que assessoram a embaixada em Moscou nos processos de aprovações de inspeções fitossanitárias de carnes exportadas para a Rússia.

Os adidos poderiam constituir ameaça à autoridade do embaixador a quem estariam teoricamente subordinados. Nomeados por outro ministro, a este respondem e não ao do exterior, ainda que seus relatórios tramitem pelas embaixadas para a capital. Mas, isso não os impede de tratar diretamente com seus superiores hierárquicos no ministério de sua origem. O relacionamento entre embaixadores e adidos sofreria algum desgaste.⁶² Sobretudo, quando o adido duvidasse do valor da opinião do embaixador.⁶³

A tendência à inclusão de representantes de outros ministérios em postos no exterior, na opinião de Hocking, tem alterado a estrutura de postos diplomáticos.⁶⁴ No caso dos Estados Unidos, como notou Kleiner, a proporção de funcionários de outros órgãos do

⁵⁹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 128.

⁶⁰ MALONE, 2013, p. 132.

⁶¹ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 130.

⁶² HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 126.

⁶³ HAMILTON e LANGHORNE, 2011, p. 127.

⁶⁴ Brian HOCKING, *The Ministry of Foreign Affairs and the National Diplomatic System*, in Kerr and Wiseman, *Diplomacy in a Globalizing World*, 2013, p. 137.

governo, não parte do Departamento de Estado, correspondia em 1997, já a 63% do total do pessoal das missões diplomáticas e consulares do país.⁶⁵

O **Itamaraty** sofreu reformas maiores nas gestões de **Mello Franco** (1931) e **Oswaldo Aranha** (1938), das quais resultaram fusão da Secretaria de Estado e postos no exterior e dos Serviços Consular e Diplomático. A reforma **Paulo Tarso** (1986), feita logo após a redemocratização, buscou tornar mais objetivos critérios para promoção e remoção de diplomatas.⁶⁶

3. *Demais funcionários*

Os postos no exterior, segundo a classificação proposta por Malone, compõem-se de três tipos de funcionários: os diplomatas enviados pelo país acreditados sob várias designações; o pessoal administrativo ou de apoio, também nacionais do país que o posto representa; e os de apoio que são nacionais do país de acreditação, conhecidos como contratados locais.⁶⁷

No caso do Brasil, existem duas carreiras administrativas do serviço exterior, além dos diplomatas: os **oficiais de chancelaria** e os **assistentes de chancelaria**. Há também contratados locais que prestam serviços diversos, tais como os de agentes de portaria, recepcionistas, motoristas, intérpretes e profissionais tais como advogados, estes últimos para prestar assistência consular a nacionais no exterior.

E. Formas de Atuação

A diplomacia pode atuar de forma tradicional ou, em casos especiais, de forma não tradicional, embora algumas dessas últimas sejam também previstas nas Convenções de Viena sobre Relações Diplomáticas e Consulares.

1. *Tradicional*

O método tradicional para a condução de diplomacia bilateral se efetua de Estado a Estado por meio de missões formalmente acreditadas.⁶⁸ De acordo com o Artigo 2 da CVRD, o estabelecimento de relações diplomáticas entre Estados e o estabelecimento de missões diplomáticas permanentes se dá por consentimento mútuo. É raro atualmente o reconhecimento sem o estabelecimento formal de relações diplomáticas.⁶⁹

⁶⁵ KLEINER, 2010, p. 14.

⁶⁶ MELLO BARRETO, 2010, Tomo I, p. 120.

⁶⁷ MALONE, 2013, p. 123.

⁶⁸ BERRIDGE, 2002, p. 105.

⁶⁹ ROBERTS, 2017, p. 71.

É comum que o governo de um Estado emita uma declaração formal de reconhecimento de outro Estado recentemente constituído. Pode, nessa ocasião ou logo em seguida, oferecer-se para estabelecer relações diplomáticas com o novo Estado. Por vezes, ocorre um reconhecimento implícito de um Estado pelo novo quando da emissão de uma declaração conjunta emitida por ambos Estados de sua intenção mútua de estabelecer relações.⁷⁰ O reconhecimento implícito também poderá ocorrer quando do desaparecimento de um Estado em consequência de fusão com outro⁷¹, ou seja, o fim da relação diplomática com o Estado desaparecido e continuidade daquela com o que o absorveu.

A prática moderna é de outros Estados não emitirem declaração para reconhecer novo governo e pela continuidade das relações. Alguns Estados têm, porém, expressado vontade, em casos de situações de insurgência, de sinalizar a aprovação política de uma facção política em particular por meio do reconhecimento desta como “representante político do povo”.⁷²

2. Não Tradicional

Algumas relações bilaterais, no entanto, não podem ser mantidas da forma convencional por razões políticas que impedem o reconhecimento de um Estado ou, mais comumente, de seu governo. Por vezes, o recurso a formas diplomáticas não tradicionais ocorre também quando do rompimento de relações entre dois países.

Os contatos entre diplomatas de países que não mantem relações diplomáticas, mas encontram-se no mesmo Estado acreditado ou na mesma organização internacional, são limitados. O representante do país que não reconhece outro ou o seu governo poderá não se comunicar com seu colega de entidade ou Estado não reconhecidos e não poderá formalmente acusar recebimento da comunicação uma vez que seja a comunicação ou seu recibo ser consideradas prova de reconhecimento implícito das relações diplomáticas.⁷³ A comunicação poderá ser retida sem acusação de recebimento ou pode ser devolvida para a missão que a enviou.⁷⁴

⁷⁰ ROBERTS, 2017, p. 72.

⁷¹ ROBERTS, 2017, p. 73. 2017,

⁷² ROBERTS, 2017, p. 75.

⁷³ FOAKES e DENZA, 2017, p. 155.

⁷⁴ FOAKES e DENZA, 2017, p. 156.

Entretanto, ambos podem reconhecer o interesse mútuo de se comunicarem por diplomacia bilateral não tradicional. Para evitar embaraços políticos de uma relação tradicional, as funções diplomáticas são exercidas de diversas formas alternativas à uma missão residente, tais como, contatos diplomáticos, missões especiais, credenciamento duplo,⁷⁵ seções de interesses, consulados, escritórios de representação e missões de fachada.⁷⁶

a) Contatos diplomáticos

Estes podem se dar na capital de um terceiro Estado ou às margens de organizações internacionais, em particular a ONU.

b) Missões especiais

Estas são enviadas ocasionalmente para tratar de temas específicos de interesse mútuo.

c) Credenciamento múltiplo,

Trata-se do envio de um embaixador para alguns países, ou, menos frequentemente, vários embaixadores para um país. Trata-se de acreditação múltipla prevista nos Artigos 5 e 6 da CVRD. Pode ser a de um único embaixador ou diplomata para atuar junto a mais de um Estado (Artigo 5) ou o envio de um embaixador para atuar em nome de mais de um Estado junto ao mesmo país (Artigo 6). O primeiro caso é mais comum pois um embaixador pode escolher sua residência num dos países e deixar um encarregado de negócios ad interim noutros postos. O segundo é mais raro, pois a ideia de dois ou mais países compartilharem o mesmo embaixador, embora econômica, causa problemas de confidencialidade, arquivos e informações.⁷⁷

d) Seção de Interesses

As seções de interesses consistem em um grupo de diplomatas de um Estado trabalhando sob a bandeira de um segundo no território de um terceiro. A ideia de um Estado protetor teve origem no século XVI tendo por base a ideia de proteger cristãos no Império Otomano. Fortaleceu-se no século XIX em razão da expansão do comércio e das viagens e pela tendência crescente de expulsar inimigos quando da irrupção de guerra. Países que protegiam interesses de outros faziam-no por razões religiosas, étnicas ou para obter prestígio.

⁷⁵ ROBERTS, 2017, p. 77.

⁷⁶ BERRIDGE, 2002, p. 132.

⁷⁷ ROBERTS, 2017, p. 108.

Em meados do século XX, alguns Estados, após retirarem o chefe da missão e formalmente fecharem suas embaixadas deixavam no país alguns de seus diplomatas para atuarem na embaixada do Estado protetor, prática semelhante à que ocorrera no século anterior ao deixarem consulados em operação ao ter início uma guerra. A solução permitia à diplomacia residente manter relações com país, sem romper as relações com um país inamistoso.⁷⁸ Por vezes, os diplomatas, passavam a atuar na embaixada do país protetor, noutras nas próprias dependências, ainda que formalmente fechadas.⁷⁹

A prática foi incluída na Convenção de Viena de Relações Diplomáticas CVRD pois seu artigo 45 prevê a possibilidade de um terceiro país guardar os locais da missão diplomática e a proteger os interesses do país com o qual as relações tiverem sido rompidas.⁸⁰ O artigo 46 dispõe que um Estado acreditante pode, com o consentimento do Estado acreditado, e a pedido de um terceiro Estado não representado no Estado acreditado, assumir a proteção do terceiro Estado e de seus nacionais.⁸¹

Os integrantes de seções de interesse gozam dos privilégios e imunidades da CVRD, mas necessitam da aprovação do Estado anfitrião para sua nomeação como agente diplomático antes de tornada pública. Em geral, compreendem número diminuto de diplomatas que devem executar apenas tarefas centrais tais como transmissão de mensagens, relatórios políticos, aconselhamento e funções consulares; deixando de lado diplomacia comercial e pública.⁸²

Em 1955, o Brasil passou a representar os interesses de Portugal na Índia quando esta pediu ao governo de Lisboa que fechasse sua embaixada em Delhi⁸³. Quando o Brasil rompeu relações diplomáticas com **Cuba** em 1964, o governo da Suíça manteve a guarda da sua embaixada bem como exerceu a função de representar o país junto ao governo cubano. (Em 1986, o governo suíço entregou os bens que ficaram sob sua guarda e sobre os quais apresentou relatório minucioso). Em 1982, quando da **Guerra das Malvinas**, o Brasil passou a representar os interesses da **Argentina** junto ao Reino Unido, situação que perdurou até que ambos reestabelecessem relações diplomáticas.

a) Consulados

Os artigos 2 e 17 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares - CVRC deixaram claro que as relações consulares não dependem da existência de relações diplomáticas.

⁷⁸ BERRIDGE, 2002, p. 134.

⁷⁹ BERRIDGE, 2002, p. 135.

⁸⁰ BERRIDGE, 2002, p. 133.

⁸¹ FOAKES e DENZA, 2017, p. 174.

⁸² BERRIDGE, 2002, p. 137.

⁸³ MELLO BARRETO, 2001, p. 208,

Assim sendo, consulados poderão sobreviver ao rompimento de relações diplomáticas ou serem constituídos como primeiro passo para a restauração destas. A vantagem dessa opção em comparação com a criação de uma seção de interesses é não haver necessidade de um país protetor. Assim, são evitados endividamento, possíveis desentendimentos e a necessidade de compartilhamento de segredos. Ao contrário de seções de interesses, consulados não são percebidos como órgãos eminentemente políticos. Por vezes, a rede consular pode ser ampla e muitas vezes ocupadas por diplomatas com experiência política.⁸⁴ Representações consulares também podem ser utilizadas para conduzir relações limitadas com Estados não reconhecidos.

O Consulado do Brasil em Hong Kong serviu durante anos como ponto de observação do governo chinês quando este ainda não era reconhecido pelo governo brasileiro.

b) Escritórios de representação

Em algumas circunstâncias, tipicamente quando há desejo de relações de negócios entre dois governos, mas um dos dois continua a reconhecer o de um país rival ao outro, nem seções de interesse, nem consulados são atraentes. Nesses casos, o expediente utilizado tem sido comum o uso de Escritórios de Representação, também conhecidos como de ligação. Atua como uma missão diplomática, mas informalmente.⁸⁵

Em 2004, o Brasil criou um **Escritório de Representação em Ramallah**, território palestino que se encontra no Estado de Israel.

c) Missões de fachada

As missões de fachada têm sido muito variadas: missões ou escritórios comerciais, escritórios de turismo ou agências de viagens, missões científicas e escritórios de assuntos culturais, são alguns favoritos. Já houve até mesmo a utilização de correspondentes de jornais estrangeiros. No caso da Santa Sé, em países em que o Vaticano não conseguiu credenciar um Núncio, nomeou “delegado apostólico”. Suas desvantagens são terem poucos recursos diplomáticos.⁸⁶

⁸⁴ BERRIDGE, 2002, p. 139.

⁸⁵ BERRIDGE, 2002, p. 140.

⁸⁶ BERRIDGE, 2002, p. 142.

