

INSTITUTO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS

ADMINISTRATIVAS

Dos Diplomatas e de seu Estatutos

J. POORTERMAN

(Substituto do Auditor Geral do
Conselho de Estado da Bélgica)

(Traduzido sob os auspícios do Instituto Brasileiro de Ciências
Administrativas da Revista Internacional de Ciências Administrativas,
Vol. XXIV, 1958, n.º 4)

I — A MISSÃO DO DIPLOMATA

CRUEL é o século em que vivemos, pois que não mais permite ao espírito aguçar sua lucidez em meditações tranqüilas. Os comunicados e os despachos das agências de notícias acumulam-se diariamente sobre as mesas de trabalho. As máquinas de calcular, os teletipos, os telefones, todos funcionam sem descanso. Um artigo de fundo de determinado jornal novairquino semeia dificuldades em Jacarta, um dado discurso pronunciado por um Chefe de Estado asiático ressoa nas capitais dos dois lados do do Atlântico como o toque de um sino a rebate. Conhecem-se, comentam-se e discutem-se os grandes e pequenos acontecimentos históricos antes mesmo que se possam medir, clara e seriamente, as suas conseqüências. O segredo, a meditação, a habilidade, a minúcia, não mais encontram lugar nesse movimento rápido do pensamento e das ações. Em um mundo multiforme, incerto e febril, milhares de homens aplicam-se à sua tarefa, esforçando-se por impor aos fatos um comportamento mais ponderado, mais calmo e, de maneira geral, mais pacífico. A esses homens chamamos diplomatas.

Diplomatas é o termo exato, porquanto a ciência das relações exteriores baseava-se, no início, totalmente "sobre os atos escritos emanados dos soberanos". (1)

Já vai longe o tempo em que "os emissários do Rei" iam, em suntuoso cortejo, levar às poucas capitais do mundo conhecido os "diplomas do soberano".

Eram eles brilhantes, mesmo grandiosos, muitas vezes hábeis, sempre reservados e impregnados da dignidade inerente a suas funções.

A lentidão dos correios fornecia-lhes o tempo suficiente para burilar o problema que constituía o objeto de suas embaixadas. Esses encarregados extraordinários pertenceram, originalmente, a uma instituição cujas tradições

(1) DE FLASSAN, *Annales politiques, civiles et militaires du dix-huitième siècle*, tomo XVIII, p. 349.

permanecem vivas, mas cuja adaptação à evolução geral do mundo moderno é por vezes penosa. O poder do monarca foi substituído pela soberania das nações e os «emissários do Rei» passaram de ocasionais a permanentes. Primeiro os conselheiros e depois administrações inteiras vieram a auxiliar os governantes a elaborar e orientar a política externa. Os diplomatas de então de brilhantes viajantes transformaram-se em funcionários públicos.

Hoje em dia, todo o maquinismo diplomático, construído e cuidadosamente formado durante cinco séculos, vê-se a braços com problemas que nem há apenas cinquenta anos poderiam ter sido previstos. A diplomacia de praça pública substituiu a antiga diplomacia de salão. O discurso de um homem de estado, transmitido pelo rádio, muitas vezes toma o lugar dos longos despachos diplomáticos, precisos, claros, mas lentos e pouco espetaculares. Não se declara mais guerra, ela existe cotidianamente, em nome da paz universal e da imutável solidariedade dos povos.

Os agentes dos serviços exteriores dos grandes países ficam grandemente absorvidos por sua missão de representação, em detrimento de tarefas políticas mais substanciais. Pareceu-nos interessante examinar, embora de maneira breve, quais as necessidades que um serviço de representação diplomática deve enfrentar e quais os meios utilizados para dar-lhe toda a eficiência desejável.

Os funcionários de carreira dos Ministérios de Relações Exteriores são agentes da função pública. Suas qualidades e as características essenciais de sua missão são tais que existe entre eles e os agentes de um outro Estado diferenças bastante acentuadas. O «diplomata» deve possuir qualidades individuais muito particulares, e a fim de podermos determinar o conjunto dessas qualidades, examinemos inicialmente qual a natureza exata de sua função.

O prestígio de uma nação de uma corte ou de um governo não se exprime mais apenas pelo luxo de suas embaixadas. A missão de representação do agente do serviço exterior perdeu, grandemente, o caráter de aparato considerado essencial até há bem pouco tempo. Todavia, a tarefa do diplomata continua a ter a mesma importância. Cabe-lhe tornar seu país conhecido e, se possível, amado, manifestando, para tal fim, sua presença constante, agradável, ativa e sem falhas. No plano profissional esta é uma missão de todos os momentos na qual associam-se, irremediavelmente, a vida pública e a vida privada. O agente deve a ela sacrificar seus lazeres, por vezes mesmo seus gostos pessoais, muitas vezes seu repouso. Sua mulher deve participar de maneira constante para o êxito da missão. As recepções e os jantares, as festas de grande gala, as audiências solenes, as cerimônias públicas cortam a vida do diplomata de obrigações profissionais que só são possíveis mediante uma organização minuciosa, um tato constante e uma concentração permanente.

Certos diplomatas, da mesma forma que muitos homens, preferem as alegrias e satisfações de um retiro espiritual, cuja ética é sem dúvida alguma superior à vaidade das inúmeras solenidades às quais a carreira lhes obriga. Mas a despeito desse pendor natural, jamais poderão eles abster-se e, o que é mais grave, nunca poderão dar indicações de que reprovam esse tipo de vida. Deverão eles participar de todos os salões, de todos os «bridges»,

de tôdas as recepções de gala, de tôdas as cerimônias, aparentando inteiro contentamento. Essa função, sem ser essencial, é não obstante de grande importância, devendo o diplomata, quaisquer que sejam as modificações futuras da carreira, sacrificar-se às necessidades de apresentar-se em aparência brilhante. É este um dos elementos mais delicados na formação do diplomata.

Na maioria dos países ocidentais a democratização da «carrière» apresenta, em matéria de representação, um problema que só pode ser resolvido com muito tato e cuidado. A segurança com que um anfitrião recebe seus convidados, a facilidade com que conversa sobre assuntos gerais nos «cocktails», seu senso de protocolo, são outras qualidades que só se obtêm mediante constantes esforços. Ainda em nossos dias, certas classes sociais se beneficiam do privilégio de poderem proporcionar com maior facilidade a aquisição e o melhoramento dessas qualidades. Para outras, torna-se necessário suplementar uma formação menos à vontade nesse domínio por meio de uma educação especializada. É este um dos aspectos complementares da democratização da carreira e dos problemas relativos ao período de formação.

O diplomata desempenhará de maneira imperfeita a sua função se não se introduzir em todos os meios e se os laços sociais que criar não forem auxiliados pela sua sociabilidade. Somente ao preço de sua constante presença poderá ele ser o informante esclarecido de seu governo. Uma informação pode ser obtida tanto nos meios políticos como nos meios administrativos, industriais e mundanos. O diplomata deve estar sempre atento às mudanças sutis da opinião pública para novas tendências que se manifestam na ação política, devendo, igualmente, informar-se sobre a atualidade econômica, cultural artística e social.

Nesse amálgama de informações algumas revelam-se particularmente importantes, enquanto outras só têm valor na medida em que forem integradas em uma linha de raciocínio ou em uma informação de ordem geral. O diplomata deve, por conseguinte, possuir a necessária clareza de espírito para que a informação possa ser realmente útil, viva e essencial, possuindo ainda essa aptidão especial do espírito que consiste em poder fazer, rapidamente, a escolha dos elementos interessantes seja por sua atualidade, seja pelo apoio que os mesmos possam dar a uma documentação de conjunto. A arte de escolher, de controlar e de garantir a qualidade das fontes de informação, a capacidade de inserir os dados fornecidos em um quadro geral e lógico se completam pelo sentido dos problemas apresentados. Em outras palavras, uma aparência afável se aperfeiçoa por uma constante lucidez, por um conhecimento seguro das coisas, que tornam o diplomata o informante esclarecido capaz de selecionar a notícia essencial, a informação útil e a nota exata.

«A finalidade do verdadeiro diplomata deve ser a de fazer com que o país estrangeiro leve a cabo as ações que ele deseja provocar». (2) Assim definida, essa missão específica do diplomata revela-se como sendo na realidade a de um negociador. O agente de serviços exteriores é, essencial-

(2) VON SCHELLER, *Die Deutsche Nation*, "Steinwarter", março 1920, p. 168 — citado por LEON VANDER ESSEN em seu trabalho *La Diplomatie*, p. 16.

mente, um negociador, e não poderá sê-lo se não possuir um sentido certo da psicologia, das possibilidades de adaptação tanto do meio em que se encontra como dos problemas que deve enfrentar, e, enfim, um espírito despojado de paixões.

O espírito dos panfletários e humoristas presta-se à caricatura da «carrière», apresentando-a sob seu mais vaidoso aspecto. Se rimos da caricatura, se a finura de certas críticas pode seduzir-nos o espírito, não devemos deixar que isso nos engane. Os privilégios da carreira não são o resultado apenas da vontade dos homens que a compõem, nem mesmo chegam a ser a manifestação de uma determinada classe social. Os títulos e a fortuna não foram, no passado, o resultado do exercício, de uma função, mas ao contrário, uma das causas de acesso normal a essa função que exigia, e exige ainda, qualidades compatíveis com a formação aristocrática.

Os tempos mudaram e os privilégios não são mais corolários da pessoa mas da função. Os diplomatas não são mais privilegiados por tradição, mas sim pelas exigências específicas de uma profissão por eles escolhida.

O estilo de vida relativamente luxuoso imposto ao diplomata constitui, hoje em dia, apenas uma exigência de ordem funcional. Essa situação, em aparência privilegiada, é grandemente compensada pela servidão cotidiana aos deveres profissionais. Os diplomatas são funcionários e não é meramente por acaso que seu estatuto parece dar-lhes privilégios. As particularidades da função e não mais de seus titulares faz com que, pelo menos na maioria dos países, os diplomatas estejam sujeitos a um estatuto autônomo, embora lhes seja incontestavelmente reconhecido o caráter de agentes do Estado.

As três missões essenciais do diplomata, a saber: a informação, a representação e a negociação, bem como as qualidades correlatas que a êle impõem suscitam múltiplos problemas no que se refere à organização dos serviços exteriores.

Na maior parte dos países, êsses problemas são os mesmos.

Os caracteres próprios da função diplomática comportam conseqüências assaz importantes no que diz respeito a seus titulares.

Deve o diplomata possuir certas qualidades específicas, que são de natureza subjetiva e não podem ser determinadas ou apreciadas com a mesma precisão da competência universitária ou dos conhecimentos técnicos. Os conhecimentos adquiridos e a competência universitária não são os únicos elementos que devem, normalmente, ser levados em consideração. Após o recrutamento, o agente dos Serviços exteriores que tiver sido aprovado nos exames intelectuais deverá, no decorrer de seu estágio probatório e nas primeiras experiências no exterior, confirmar seus dotes diplomáticos.

Conforme dissemos acima, os imperativos da função podem ser resumidos na tríplice missão do agente: informação, negociação e representação. Essa tríplice missão obriga o diplomata a aliar a uma ampla cultura geral qualidades de ponderação e de sociabilidade, pôsto que o essencial em sua função consiste no estabelecimento de contatos públicos. O diplomata, enfim, deverá possuir a difícil arte de movimentar-se com segurança nos mais diversos meios.

Se a missão de representação da qual está incumbido o agente de Serviços exteriores impuser-lhes obrigações inerentes à função, essa mesma função exige disposições estatutárias de ordem administrativa e pecuniária. A representação implica em uma segurança financeira que só pode ser proporcionada pelo Estado. Raros são os países que ainda consideram o envio de um indivíduo em missão diplomática como um favor que acarreta para seu beneficiário encargos financeiros que compensam o prestígio conferido pelo título. O estatuto financeiro dos agentes de Serviços exteriores deverá levar em consideração tal necessidade e a flexibilidade do mecanismo de remuneração deverá, necessariamente, e no interesse do Estado, ser compensada por uma organização meticulosa do controle dos postos.

Enfim, a variedade infinita das tarefas do diplomata e a necessidade que tem êle de enfrentar, juntamente com a ação política de seu governo, o conjunto de problemas que lhe é apresentado, exige uma coordenação interna dos serviços diplomáticos. Esta coordenação existe em três planos distintos:

1.º) a administração dos serviços diplomáticos deverá velar para que os postos no exterior sejam informados sobre a exata posição política do governo;

2.º) dentro do governo, o Ministério das Relações Exteriores deverá coordenar a sua atividade levando em consideração a ação dos diversos departamentos técnicos;

3.º) quando da elaboração da política externa os serviços centrais deverão assegurar a continuidade dos problemas em pauta.

Esses três ângulos de visão fazem nascer no plano administrativo, um certo número de obrigações correspondentes.

I — Às qualidades próprias do agente correspondem as seguintes particularidades estatutárias:

a) o recrutamento deve permitir que se observe nos candidatos uma capacidade diferente, sob certos aspectos, da que devem possuir os outros agentes do Estado. O período de aperfeiçoamento deve ser também organizado de maneira especial. Esse período deverá ser orientado de tal forma que os jovens diplomatas que não se possam prevalecer de uma tradição familiar possam, não obstante, adquirir a indispensável habilidade de um anfitrião. A organização desse período de treinamento deverá considerar a evolução democrática do recrutamento dos agentes do serviço exterior. Deverá, outrossim, levar em consideração a multiplicidade das competências exigidas.

b) na mesma ordem de idéias há o delicado problema da situação da mulher diplomata bem com o outro, igualmente delicado, da mulher do diplomata.

c) as normas que presidem o recrutamento deverão igualmente levar em consideração a necessidade que tem o Estado de recrutar os agentes ditos auxiliares. Esse recrutamento particular é indispensável se quisermos evitar que a execução material do trabalho no posto não absorva créditos excessivos.

II — No plano administrativo, ao problema relativo às despesas de representação corresponde a necessidade de estabelecer um estatuto financeiro totalmente diverso daquele dos outros agentes do Estado.

A flexibilidade do sistema deve ser compensada por um controle eficiente dos postos. A inspeção dos serviços, que existe na maioria dos países, constitui um dos esteios mais importantes da ação administrativa.

III — Finalmente, o problema da elaboração de política, a variedade infinita da missão diplomática e a situação exata da ação de um Ministro de Relações Exteriores no quadro governamental fazem com que um terceiro grupo de problemas a serem solucionados apareça no plano funcional.

A fim de traduzir em linguagem técnica o conjunto dos problemas decorrentes desse terceiro grupo, determinaremos o seu conteúdo sob os títulos abaixo:

Organização dos serviços centrais de elaboração de política — separação das carreiras diplomática e administrativa — aspecto geral do estatuto específico dos agentes do serviço exterior e comparação desse estatuto com o estatuto geral dos agentes do Estado — organização da coordenação administrativa e política no plano ministerial e no plano governamental.

Examinemos a maneira pela qual se apresentam e são solucionados esses problemas em alguns países.

II — OS ESTATUTOS DOS SERVIÇOS EXTERIORES NA FRANÇA, NA ITÁLIA, NA HOLANDA, NOS ESTADOS UNIDOS E NA GRÃ-BRETANHA

O «Quai D'Orsay».

O historiador consagrará, um dia, toda a atenção necessária ao fenômeno da institucionalização dos regimes democráticos. Então talvez defina ele a Quarta República como a expressão mais acabada desse fenômeno.

Por uma curiosa linha de idéias, específica aliás das aplicações intelectuais da lógica, os franceses buscam a solução de problemas na elaboração de textos seja constitucionais, seja legais, seja regulamentares, cujo objetivo essencial é o de organizar os fatos alinhando-os numa ordem por vezes contrária à realidade. Se essa constante pesquisa da lógica e da perfeição é, de maneira tão paradoxal, fonte de dificuldades insuperáveis na ação política, seus efeitos são, pelo contrário, aparentemente satisfatórios no que diz respeito à ação administrativa.

O Ministério das Relações Exteriores não escapa a essa lenta elaboração de um texto várias vezes modificado e, cada dia que passa, mais complexo, o qual, não obstante, conserva algumas das características peculiares que possuía na sua origem.

Essa origem já está longe no tempo, pois já em 1589 (3) o Departamento das Relações Exteriores da França estava sujeito a um estatuto de natureza administrativa.

(3) Cf. AMÉDÉE OUTREY, *L'Administration française des Affaires étrangères*, «Revue française de science politique», n.ºs. 2, 3 e 4, 1953.

Após a Primeira Guerra mundial o Parlamento francês pensou em submeter a exame minucioso as múltiplas questões que uma nação moderna tem que enfrentar para o seu mecanismo diplomático. Nessa ocasião, o deputado LOUIS MARIN apresentou à Câmara dos Deputados um projeto de lei relativo aos «postos e agentes diplomáticos ou consulares». Esse projeto de lei foi grandemente comentado pelo deputado L. FARGUE na Comissão de Relações Exteriores. (4)

O relatório insistia, entre outros assuntos, sobre a necessidade de uma especialização dos agentes diplomáticos, sobre as garantias que devem ser previstas em um estatuto relativo a relações exteriores e, enfim, sobre a dificuldade de coordenar a ação exterior do «Quai d'Orsay» com a dos serviços de elaboração interna da política exterior francesa.

Quando da apresentação de um relatório sobre o orçamento do Ministério das Relações Exteriores, a Assembléia Legislativa viu-se obrigada a examinar certas propostas feitas pelo deputado NOBLEMAIR. (5) mais uma vez, deu-se ênfase à necessidade de uma coordenação administrativa interna, às exigências dos serviços no exterior e à especialização do recrutamento dos agentes. Em 1946, a completa reforma do estatuto geral dos agentes do Estado teve por efeito, sobretudo, suprimir o estatuto especial dos agentes de relações exteriores.

Aplicou-se aos agentes consulares e diplomáticos o estatuto geral dos funcionários públicos, de 9 de outubro de 1945. A assimilação foi completa, excetuando-se apenas os agentes no Oriente e no Extremo Oriente. O estatuto geral dos funcionários públicos, criado definitivamente pela lei de 19 de outubro de 1946 (n.º 45-2.294), ratificou essa assimilação. (6)

Desde então o «Quai d'Orsay» reivindicou sem cessar a aplicação de um estatuto especial, reivindicação esta finalmente satisfeita pelo decreto de 19 de setembro de 1951. (7) Os agentes da carreira diplomática francesa subordinam-se em princípio, ao estatuto geral dos funcionários públicos, e só lhes é aplicado um estatuto específico a título derogatório. Este estatuto é, pois, complementar, e interpretado de acordo com o estatuto geral.

O estatuto organiza apenas a carreira do serviço no exterior. Os serviços permanentes de administração central, em relação aos quais os agentes subordinam-se ao estatuto geral, são muito reduzidos e só agrupam certos setores especializados como contabilidade, arquivo, expedição.

No Ministério, as outras funções são preenchidas por agentes diplomáticos que se submetem, durante sua passagem pela administração central, a um estatuto análogo ao dos funcionários públicos civis. Os serviços centrais

(4) Documento da Câmara dos Deputados, sessão extraordinária de 1922, n.º 5.377.

(5) Sessão ordinária de 1922, Documento n.º 4.792.

(6) Esta lei e as modificações nela introduzidas regulam-se por um decreto de 6 de abril de 1955 (n.º 1.024/1955).

(7) Decreto n.º 51-1.105, de 19 de setembro de 1951 regulamentando a administração pública para o estabelecimento do estatuto especial dos agentes diplomáticos e consulares (D.O., de 20 de setembro de 1951; retificação: D.O. n.º 230, de 29 de setembro de 1951 e D.O. n.º 239, de 10 de outubro de 1951).

abrangem, além do gabinete do ministro e da secretaria-geral, uma divisão política, uma divisão técnica e divisões do pessoal, de relações culturais, de protocolo e de arquivo.

O "Quai d'Orsay" conta, ainda, com certos escritórios especializados, dos quais o mais importante é a Consultoria Jurídica. (8)

Os serviços exteriores compreendem os serviços diplomáticos propriamente ditos, os serviços consulares e as delegações junto a organizações internacionais. Os adidos financeiros, culturais e de informação fazem parte do serviço exterior.

Cabe à secretaria-geral coordenar as diversas divisões e fiscalizar a elaboração das recomendações, instruções e mensagens enviadas aos postos diplomáticos. A divisão política coordena, em especial, a elaboração da política exterior e procura, sobretudo, por intermédio do gabinete do ministro, assegurar a relação entre a ação governamental em matéria de política exterior e a que resulta da política governamental nos outros setores. (9)

Se o decreto de 1951 fez com que o Ministério das Relações Exteriores recuperasse sua autonomia, a aplicação, anterior a esse decreto, do estatuto geral dos agentes do Estado deixou as suas marcas, especialmente no que diz respeito ao recrutamento de agentes através da Escola Nacional de Administração.

Ao criar uma direção da função pública e ao instituir uma Escola Nacional de Administração, a lei de 19 de outubro de 1946 estabelecendo o estatuto geral dos funcionários públicos (D.O. 1946 — 2294, publicada em 6 de abril de 1955; D.O. 1955, n.º 1024) fez sem dúvida alguma, obra democrática, garantindo, ademais, um recrutamento apolítico. O objetivo essencial da reforma foi, na realidade, o de ampliar o campo do recrutamento de funcionários, quer do ponto-de-vista social quer do geográfico (10) baseando esse recrutamento em critérios objetivos.

A fim de acentuar o aspecto democrático dessa reforma, verifica-se um esforço, atualmente, no sentido de prevenir, dentro da própria Escola, «qualquer predestinação inicial para uma ou outra carreira administrativa». Nesse sentido, procura-se dividir os estudantes em duas seções: a seção econômica e a seção de administração. Apenas no final do estágio podem eles especializar-se para o Conselho de Estado ou para os Serviços externos do Ministério das Relações Exteriores.

Em princípio, o recrutamento dos agentes diplomáticos é feito exclusivamente mediante a intervenção da Escola Nacional de Administração. Não

(8) Vide Portaria n.º 45.675 de 13 de abril de 1945, sobre a organização da Administração central das Relações Exteriores, D.O. 1945, n.º 88, p. 2.075.

(9) Sobre esse particular é interessante consultar o trabalho publicado pelo Professor RICHARD SALLET, *Der Diplomatische Dienst — Seine Geschichte und Organisation in Frankreich, Grossbritannien und den Vereinigten Staaten. Deutsche Verloopenstalt*. Stuttgart, 1953, e o do Dr. LUDWIG DISCHLER, *Der Auswärtige Dienst Frankreichs*, Hamburg, 1952.

(10) Vale comparar esta reforma às recentes preocupações da Administração americana.

obstante, acrescenta-se a essa via normal uma outra semelhante à que existe na maioria dos estatutos que examinamos, e que permite aos agentes de chancelaria de primeira e de segunda classe e a certos agentes de segunda categoria acesso à carreira sob certas condições de idade e de competência. Essas nomeações excepcionais só podem ocorrer em determinada proporção atualmente fixada em um nono dos cargos normais.

O sistema francês exige uma formação escolar extremamente rígida para a admissão efetiva nos quadros administrativos. Essa formação, entretanto, é essencialmente universitária e deixa pouca margem a elementos caracterológicos e psicológicos. O princípio do sistema francês baseia-se numa lógica inteiramente latina, porquanto só são recrutados os indivíduos aprovados em diversos exames, capazes de revelar elementos que provem maior inteligência e que demonstrem real vontade de ingresso na carreira. Claro está que uma seleção assim tão severa deverá, a longo prazo, produzir bons frutos. É de se lamentar que a reforma não tenha dado suficiente ênfase ao elemento psicológico, porquanto as qualidades necessárias ao exercício perfeito da função diplomática estão longe de serem exclusivamente de natureza técnica. A apresentação, o dom de assimilação, a formação humana, desempenham papel preponderante no exercício dessa função. Os ingleses muito bem compreenderam essa necessidade ao criarem os testes ao "Home Civil Service".

* * *

O sistema de remuneração dos diplomatas franceses é bastante semelhante ao sistema belga. Além dos vencimentos do cargo, é dada uma compensação dita de residência, de acordo com o posto de a função, enquanto o diplomata encontrar-se em serviço no exterior. (11)

Os titulares de embaixadas, legações ou delegações diplomáticas recebem, ainda, uma compensação para despesas de representação. (12)

As remunerações para despesas de representação, aos chefes de postos, são fixas. As compensações de residência variam de acordo com um coeficiente retificador móvel, fixado por resolução ministerial assinada pelos Ministros das Relações Exteriores e das Finanças, levando em consideração os encargos de família e de moradia. O montante da compensação assim estabelecido é calculado à base de um coeficiente de correção, cuja finalidade é estabelecer uma taxa para essa compensação de maneira que, uma vez convertida em moeda local, esteja compatível com o custo de vida no país de residência. (13)

A originalidade do sistema francês, no plano administrativo, reside no fato de afastar, grandemente, qualquer crítica que possa ser feita quanto à arbitrariedade e à fixação da remuneração em função da personalidade do

(11) Decreto n.º 49-1345 de 4 de setembro de 1949 fixando as modalidades de remuneração especial para agentes do Ministério das Relações Exteriores, em serviço no estrangeiro (modificado pelo Decreto n.º 57-1182 de 21 de outubro de 1957).

(12) Decreto supra citado, art. 3.

(13) Idem, art. 11.

agente. Efetivamente, qualquer modificação nas compensações ou no coeficiente de correção é decidida por uma comissão, sob a presidência de um membro do Tribunal de Contas, e composta de representantes dos Ministérios das Finanças e das Relações Exteriores.

Deve-se observar, também, que enquanto o agente estiver no pôsto, o pagamento dessa compensação é acrescido ao seu vencimento, aplicando-se ao total dessas duas quantias o coeficiente retificador.

A inspeção dos postos é confiada a um inspetor geral (ministro plenipotenciário) que se ocupa de questões de fundo e deve examinar, sobretudo se cada agente se encontra em seu devido lugar e se o pôsto proporciona um rendimento adequado. O inspetor geral é auxiliado por três inspetores, os quais se encarregam dos problemas administrativos.

* * *

Não há carreira interna no "Quai d'Orsay". Uma vez admitidos na Administração central, os agentes do Serviço exterior são classificados como administradores civis, não sendo obrigatório o rodízio entre os postos e a administração central sendo, entretanto, regulamentar um período de três anos na Administração central para que o diplomata possa ser promovido a conselheiro.

* * *

O estatuto dos agentes diplomáticos não faz exclusão das mulheres. Tanto no que diz respeito ao recrutamento como no que se refere à progressão na carreira, as mulheres gozam dos mesmos direitos que seus colegas masculinos. Não obstante, deve-se observar que por múltiplas razões poucas são as mulheres que seguem a «carrière». A maioria das candidatas escolhe, durante o estágio na Escola de Administração, os serviços clássicos da função pública. A Escola Nacional de Administração tem, aliás, a reputação de mostrar-se extremamente severa para com os candidatos que escolhem os cursos destinados à preparação de diplomatas.

A direção do pessoal do "Quai d'Orsay" abertamente considera contraindicada a designação de diplomata mulher para um pôsto. No que diz respeito à mulher do diplomata, não há qualquer obrigação de ordem estatutária, mas o agente diplomático deve, para poder casar-se, solicitar autorização do ministro. Se tiver a intenção de contrair casamento com mulher de nacionalidade estrangeira, essa autorização fica sujeita à consideração de uma comissão composta pelo diretor-geral do pessoal, pelo chefe do gabinete do ministro, pelo diretor da divisão política e por um ministro plenipotenciário servindo na Administração central.

Se o direito internacional privado o permitir, a mulher de nacionalidade estrangeira deverá adotar a nacionalidade de seu marido no dia do casamento.

Esses são, em linhas gerais, os elementos do estatuto francês. Uma breve comparação com o estatuto belga permitirá verificar a semelhança entre os dois, na maioria de seus pontos. A principal diferença reside na instituição da Escola Nacional de Administração. Esse elemento tem como consequência não apenas a modificação dos métodos do recrutamento, mas também um con-

ceito diverso do estágio administrativo. Deve-se observar que o ensino proporcionado pela Escola, e considerado como um estágio probatório, orienta-se essencialmente para um conhecimento científico das matérias do curso, deixando escassa margem para os elementos de ordem psicológica e humana.

O "PLEIN"

O estatuto dos agentes de Relações Exteriores dos Países Baixos foi criado por decreto real de 13 de outubro de 1951. (14) Esse estatuto é derogatório do estatuto geral dos agentes do Estado. Os agentes são recrutados mediante concurso, após o que fazem um estágio e seguem a carreira tendo promoções regulares.

Talvez seja útil indicar alguns elementos originais desse estatuto. No que se refere, por exemplo, aos vencimentos no posto, são os mesmos fixados em moeda estrangeira e de maneira definitiva, compreendendo os vencimentos propriamente ditos, uma gratificação e as despesas de representação. A gratificação e as despesas de representação podem ser modificadas de acordo com as circunstâncias e mediante notificação do Inspetor de postos.

Há, na Holanda, uma diferença muito sólida entre a carreira de serviços exteriores e a de administração central, e os ministros das Relações Exteriores têm, de longa data, acentuado a essa situação dos serviços, inclusive do de elaboração política.

Essa separação rígida entre as duas carreiras não foi levada a cabo de maneira simples e cômoda e ainda há pouco tempo o Sr. LUNS, Ministro das Relações Exteriores da Holanda, viu-se obrigado a responder a interpelações parlamentares a esse respeito.

Quanto à mulher diplomata, o estatuto é idêntico ao do agente feminino de Relações exteriores da Bélgica. Não obstante, se contrair casamento, mesmo com súdito holandês, é obrigada a solicitar exoneração.

O recrutamento de agentes apresenta uma particularidade, a saber: antes de se submeterem às numerosas provas previstas pelo estatuto os candidatos devem passar por um exame de admissão prévio. Valor moral, capacidade de representação e outros elementos caracterológicos são sumariamente examinados por uma comissão que funciona sob a orientação do Ministro das Relações Exteriores. O processo é empírico mas produz excelentes resultados.

Por outro lado, o Ministro das Relações Exteriores dispõe de um certo número de bolsas que concede a agentes de chancelaria que se encontram em preparação para o concurso diplomático. Essas bolsas lhes permitem concluir seus estudos universitários e, de maneira geral, facilitam-lhes a preparação para o concurso. São muito bons os resultados advindos desse sistema.

No mais, o estatuto holandês é análogo ao da Bélgica.

(14) Cf. *Organisatie en reorganisatie van het departement van Buitenlandse Zaken, Staatsdrukkerij*, 1950

O Palácio Chigi

O estatuto dos diplomatas italianos contém muito poucos elementos originais, tendo sido pôsto em vigor em 1947. (15) O acesso à carreira está sujeito à aprovação em concurso, ao qual admitem-se, sem distinção, todos os jovens possuidores dos diplomas universitários exigidos. Não há carreira separada para os agentes diplomáticos e para os da administração central, havendo um rodízio no desempenho dos dois tipos de função.

* * *

As mulheres não são expressamente excluídas da carreira. Não obstante, não há mulheres diplomatas na Itália. Para poder casar-se o diplomata italiano deve obter autorização expressa do ministro.

Os vencimentos são fixados por lei, (16) e os diplomatas que se encontrarem em serviço no exterior fazem jus a uma compensação que varia de acôrdo com a sua posição na carreira, à qual se aplica um coeficiente variável de acôrdo com o pôsto. Esse coeficiente é determinado e modificado por uma comissão interministerial. O Inspetor dos postos, funcionário de nível elevado, é ouvido a esse respeito.

O estatuto italiano apresenta algumas particularidades dignas de nota.

Dispõe de maneira expressa no sentido de que um agente de nível inferior, na 4ª classe, não pode permanecer no pôsto por mais de oito anos consecutivos (art. 9). Deve, ademais, exercer as mesmas funções, no mesmo pôsto, pelo menos durante dois ou três anos. O estatuto prevê, ainda, a permanência do diplomata na administração central durante dois a quatro anos, após cada período de exercício da função no exterior.

A carreira compõe-se de doze classes e as promoções baseiam-se tanto no boletim de merecimento como no exame (passagem da 6ª para a 7ª classe).

Finalmente, uma outra disposição interessante é a que prevê que em matéria de promoção se dê preferência aos agentes que tenham servido mais tempo no exterior, no caso de igualdade de merecimento e classificação.

O "State Department"

Sòmente há pouco tempo é que o Govêrno dos Estados Unidos se vem preocupando com a organização dos serviços administrativos destinados a levar a bom têrmo a política externa do país.

A organização estatutária dos serviços exteriores dos Estados Unidos só foi criada em 1924. (17) Desde então, porém, a participação efetiva dêsse

(15) Decreto presidencial de 17 de julho de 1947, n.º 854. Esse decreto foi modificado pela lei de 13 de fevereiro de 1952 sobre a reforma da carreira diplomática (D.O. de 13-3-52, p. 1.033) e regulamentado recentemente pelo decreto presidencial de 11 de janeiro de 1956, n.º 418.

(16) Lei de 4 de janeiro de 1951.

(17) O documento de 1924 é conhecido pelo nome de «Rovers Act»

país nos assuntos internacionais tem crescido consideravelmente. Após a Segunda Guerra mundial, muitos agentes americanos e um grande número de sociólogos (18) se têm dedicado aos problemas relativos à organização estatutária dos serviços exteriores.

A responsabilidade de certos erros políticos que se verificaram entre 1920 e 1940 foi, em grande parte, imputada à deficiência do instrumento diplomático. Seria injusto, porém, responsabilizar os agentes diplomáticos por tais erros. A falta de atenção por parte daqueles que tinham sob sua responsabilidade a elaboração de política não pode, se quisermos ser razoáveis, ser transferida para os serviços diplomáticos.

A diplomacia sofreu profunda evolução e sua adaptação ao ritmo da história está longe de ser fácil. A crise por que atravessou o serviço diplomático é análoga à que afetou todos os serviços de administração pública, os quais, na maioria dos países desenvolvidos, tiveram que se adaptar ao constante crescimento das necessidades e das intervenções do Estado em face de uma evolução geral de natureza sócio-política. Em outras palavras, o serviço diplomático americano, assim como ocorreu em outros países, viu-se obrigado a enfrentar problemas cuja solução parcial só foi possível após a Segunda Guerra Mundial.

Os dirigentes americanos dedicaram-se, a partir de 1945, à reforma do órgão diplomático, e em 1946 (19) foi pôsto em vigor um novo regulamento. A originalidade desse texto reside na criação de uma direção geral do serviço exterior e de um conselho de coordenação, que congrega os representantes de diversas instituições governamentais, bem como dos departamentos do Comércio e da Agricultura.

A reforma de 1946 apresentou, no plano administrativo, inovações extremamente interessantes. O Diretor-Geral do Serviço Exterior, escolhido pelo Secretário de Estado entre os diplomatas de 1ª classe (ministros de carreira), tem por missão coordenar as atividades do Serviço de Relações Exteriores, levando em consideração as instruções do Departamento de Estado e de outras instituições governamentais interessadas. Como assessoria do Diretor-Geral existe um Conselho que agrupa dois ou três Secretários de Estado adjuntos e os representantes dos departamentos do Comércio, da Agricultura, e de outros departamentos interessados. Esse Conselho atua exclusivamente como órgão consultivo, endereçando as recomendações de ordem política e administrativa ao Secretário de Estado.

A lei de 1946 instituiu também um comitê consultivo interdepartamental, cuja missão coordenadora se situa numa escala mais elevada.

Os dirigentes do "State Department" desde 1946 se vêm preocupando seriamente com o melhoramento dos serviços exteriores. Em 1954 foi criada

(18) Cf. especialmente *The Representation of the United States Abroad*, «The American Assembly, Graduate School of Business», Universidade de Colúmbia, Nova York, junho de 1956.

(19) The Foreign Service Act of 1946 (Public Law Nr. 724, 79th Congress). Pode-se consultar também a publicação feita pela imprensa oficial americana em fevereiro de 1946

uma comissão do pessoal do "State Department", a qual publicou um relatório (20) do mais alto interesse.

Esse relatório, elaborado por uma comissão composta de representantes do mundo de negócios, da ordem dos advogados, das universidades e da administração, elaborou com grande rapidez um programa bastante completo.

O relatório permite-nos verificar sobretudo que o número de funcionários ou agentes diplomáticos é proporcionalmente bastante reduzido. Para cerca de 250 postos há 1.285 agentes em exercício. (21) Em 1954, apenas 2% dos serviços centrais eram efetuados por agentes dos serviços exteriores.

A Comissão, em seu relatório, mostrou-se vivamente contrária à separação das carreiras (22) diplomática e administrativa:

"Deram elas origem a um sentido de separação onde deveria haver um denso sentido de unidade. E esta separação sem dúvida alguma muito dificultou o «State Department» na execução de suas tarefas, e de maneira mais séria nas limitações que causou para um intercâmbio livre de aptidões e experiências entre as organizações no país e no exterior."

As recomendações da Comissão foram aprovadas pelo Secretário de Estado (vide carta de 15 de junho de 1955, do Sr. DULLES ao presidente da Comissão), nos seguintes termos:

«Aceito, igualmente, a sugestão para que todos os funcionários que se encontrem servindo no exterior sob as ordens dos chefes de missão sejam integrados no Corpo de Funcionários dos Serviços Exteriores e que os membros do Corpo de Reserva dos Serviços Exteriores (FSR) bem como os do Corpo dos Quadros de Serviço Exterior (FSS) que atualmente ocupam os postos acima referidos sejam igualmente estimulados para o ingresso no quadro de funcionários dos Serviços Exteriores.»

A unificação das carreiras já foi efetivada. Todavia, é cedo ainda para podermos tirar conclusões definitivas dessa reforma, cujos defeitos só mais tarde poderão ser determinados. (23) No plano da coordenação administrativa, porém, realizaram-se grandes progressos, restando ainda melhorar a coordenação entre a ação política e a administrativa.

A despeito do conjunto de reformas propostas, o estatuto dos funcionários americanos é sempre determinado pelo texto de 1946. O mesmo ocorre, com respeito aos regulamentos que governam o recrutamento de agentes. De

(20) Comunicado de imprensa do State Department de 15 de junho de 1954 p. 322.

(21) HAROLD B. HOSKINS, Director of the Foreign Service Institute, *The Department of State and the quest for quality*, The Department of State Bulletin, volume XXXII, n.º 829, p. 816, de 16-5-55.

(22) *Toward a Stronger Foreign Service*, June 1954, p. 11, Report of the Secretary of State's public committee, Department of State, publication".

(23) Cf. *The Foreign Service Institute*, January 1959, Department of State publication, n.º 3351.

maneira geral, o "Foreign Officer" ou o agente diplomático americano só pode ser admitido no concurso para ingresso na carreira se possuir a nacionalidade americana há mais de dez anos. Afora essa condição sobre a nacionalidade, não há qualquer discriminação, quer de ordem racial quer política ou religiosa, para os candidatos, podendo ingressar na carreira candidatos de ambos os sexos. A prova de acesso abrange exames escritos, orais, físicos e psicológicos.

Os candidatos admitidos após a prova de acesso não são, necessariamente, nomeados para a classe inferior da categoria diplomática. A lista de aprovados é, na realidade, submetida ao Presidente o qual faz a escolha entre os nomes que dela constam. A mesma escolha é feita para cada uma das promoções a uma das seis classes da primeira categoria.

O recrutamento normal dos agentes diplomáticos se apresenta como um recrutamento excepcional, característica original do estatuto americano. Um serviço exterior de reserva é constituído à margem do serviço regular, compondo-se de funcionários nomeados a título temporário, por um período nunca superior a quatro anos. Esses agentes conhecidos como "de reserva" são escolhidos entre os cidadãos americanos que, segundo a Presidência dos Estados Unidos, possuem as qualidades necessárias para exercer as funções diplomáticas.

O «State Department» não parece dar grande importância às provas de recrutamento, procurando esforçar-se na fase de formação do agente. O «Foreign Service» criou um «Foreign Civil Institute» que organiza os cursos a serem ministrados aos agentes do «State Department». Esse instituto, recentemente fundado (13 de março de 1947, (24) tem por finalidade desenvolver as qualidades científicas e profissionais dos agentes, compreendendo quatro escolas. A primeira dá ao pessoal recém-recrutado uma formação básica. A segunda escola tem por missão formar o pessoal administrativo e de direção.

A terceira escola destina-se ao aperfeiçoamento dos agentes em línguas estrangeiras, organizando cursos em trinta e seis idiomas diferentes.

A quarta escola completa a formação universitária dos agentes, mediante cursos de economia política, direito, sociologia, psicologia, antropologia, filosofia, etc.

Os agentes diplomáticos recém-recrutados são obrigados a seguir os cursos do Instituto durante três meses, cursos esses que são ministrados na base de tempo integral. O ensino é complementado depois, por cursos de horário parcial e ainda por seminários noturnos, especialmente para o pessoal designado para servir em Washington.

No que se refere ao pessoal diplomático propriamente dito, o ensino ministrado pelo Instituto mereceria uma análise mais pormenorizada. Todavia, esse ensino está em constante evolução, o que faz com que a descrição do mesmo esteja sempre em atraso em relação à realidade dos fatos. Limitar-nos-emos a assinalar que o curso de três meses por que passa o jovem diplomata, tem por finalidade essencial operar uma transição entre a vida civil

(24) Esse Instituto tem também uma missão de coordenação entre a atividade das diferentes instituições governamentais e as do State Department.

do jovem americano e sua vida profissional de agente do Governo no exterior. Esse ensino teórico prolonga-se pelo envio do estagiário ao posto. Esse estágio no exterior é relativamente rápido, permitindo ao agente permanecer durante algum tempo em vários postos diferentes. Voltando aos Estados Unidos, após alguns meses, retoma seu lugar nos bancos de aula do Instituto e, durante três a seis meses, recebe um ensino mais especializado.

Um número reduzido de novos agentes é minuciosamente selecionado para cursos especiais, cuja finalidade é a formação para funções de direção ou de grande importância. Essa seleção leva em conta não apenas o valor dos agentes, mas ainda as necessidades do serviço e as possibilidades orçamentárias. Os diplomatas poderão, ainda, ser obrigados, posteriormente, a seguir novos cursos, no próprio Instituto, de objetivo nitidamente delimitado ou poderão ser enviados a uma universidade americana, ou fazer um estágio no departamento do Comércio, da Agricultura ou do Trabalho. Os agentes que se demonstram particularmente aptos são enviados à Escola de Guerra ("War College"), por um período de dez meses. Os cursos da Escola de Guerra, abertos a uma quinzena de agentes anualmente, são dedicados à análise de fatores políticos, econômicos e estratégicos de um determinado problema, que é objeto de seminários, discussões e defesa de teses.

Após esses diferentes cursos e após formação mediante ensino especializado e completo, certos agentes cuidadosamente selecionados poderão seguir ciclos de conferência sobre a atualidade política americana, sobre a estratégia diplomática e sobre a técnica da negociação. Esses ciclos de conferências ainda não se encontram totalmente organizados, tendo atualmente um caráter nitidamente experimental.

Além dessa formação básica, os diplomatas americanos são submetidos, ao voltarem em férias aos Estados Unidos, a um ensino dito de "reorientação". Assistem a conferências, visitam fábricas, centros agrícolas, etc. (25).

Convém assinalar que, se os agentes diplomáticos recebem uma especialização rápida, os agentes de direção recebem por sua vez, um ensino de conjunto, consistindo das diversas matérias acima citadas e completado, para funcionários de alto nível, pelos cursos da quarta escola do Instituto. O Instituto interessa-se, igualmente, pela formação dos agentes no posto.

Em 1954 (26) a Comissão Pública sobre Pessoal elaborou um programa de reorganização do Departamento de Estado e do Serviço Diplomático.

O conjunto dessas reformas recebe constante atenção por parte de governantes e especialistas.

Assim, pois, a diferença entre agentes de serviço exterior e agentes da administração central continua a preocupar o Departamento de Estado. A

(25) Cumprir notar que o estatuto de 1946 impõe ao «officer» a obrigação de retornar ao país e de aí exercer funções de natureza administrativa, pelo menos por três anos durante os primeiros quinze anos de serviço.

(26) *Toward a stronger foreign service*, Report of the Secretary of State's Public Committee on Personnel, Department of State publication, June 1958.

delimitação das carreiras não está estabelecida de maneira clara, e apenas a carreira de serviços exteriores encontra-se perfeitamente organizada (27).

O mesmo acontece em relação ao recrutamento, cujos concursos são constantemente melhorados. Atualmente, são eles organizados simultaneamente em mais de 50 cidades americanas.

Aos candidatos que mais se distinguem são concedidas bolsas de estudo.

Cada vez mais vai-se aperfeiçoando a formação técnica dos diplomatas. (28)

Pretende-se, aliás, criar uma seção científica no Departamento de Estado.

Propuseram-se outros projetos de reforma do Serviço diplomático e do Departamento de Estado norte-americano. Nessa conformidade, o Departamento de Estado pretende criar uma classe de embaixadores de carreira, visando a evitar dificuldades que ora existem quanto à designação dos chefes de missão. Como se sabe, os postos diplomáticos americanos são, via de regra, dirigidos por pessoas designadas excepcional e temporariamente para esta função, não sendo agentes de carreira. (29) Cumpre salientar a este respeito que um estudo do efetivo do corpo diplomático atualmente em função revela que dos 1.285 agentes do corpo de funcionários do serviço exterior, apenas 355 passaram por exame e foram nomeados para o grau inicial, desde agosto de 1952. Somente 51 funcionários do Departamento de Estado entraram para o serviço exterior nos graus superiores, de acordo com a disposição legal que se refere à transferência do pessoal de um departamento a outro.

Os agentes do serviço exterior dos Estados Unidos gozam, em comparação com seus colegas de outros países, de um estatuto financeiro especial. Além de seus vencimentos básicos, beneficiam-se eles de uma remuneração de residência calculada em função do país em que deverão residir. Esta remuneração completa-se por um abono, nos países em que o custo de vida for muito alto. De maneira geral, o vencimento básico constitui a parte substancial da remuneração de um diplomata americano, ou seja, cerca de dois terços.

Daí resulta que para um agente diplomático americano é mais vantajoso, do ponto-de-vista monetário, ser chamado para prestar serviços na administração central, do que para a maioria dos diplomatas de outros países, que vêm seus vencimentos bastante reduzidos quando se encontram em função no Departamento.

O delicado problema da integração de carreiras, entre o «Civil Service» e o «Foreign Service», não apresenta sob este ângulo o mesmo aspecto que prevalece em outros países.

(27) The Department of State — Bulletin Vol. XXII, no. 829, May, 16, 1955, p. 816 et seq.

(28) Recomendação do Sr. J. F. DULLES, de 18 de maio de 1954, Department of State publication n.º 5.458.

(29) Cf. especialmente a interpelação do Senador democrata MANSFIELD, de 26 de agosto de 1957, criticando esse método.

A Lei do Serviço Exterior ("Foreign Service Act") de 1946, prevê, em seu artigo 681, a inspeção dos serviços. Esta disposição limita-se a impor ao Secretário de Estado a designação de um inspetor dos Serviços, encarregado de "inspecionar todos os postos, de maneira pormenorizada e uniforme, pelo menos uma vez de dois em dois anos".

Esta inspeção tem por finalidade velar por um melhor funcionamento dos postos e verificar se os mesmos possuem condições materiais e humanas adequadas; controlar os agentes e assegurar-se do exercício eficiente de suas funções; bem como fornecer dados precisos sobre o valor e a atividade dos agentes. Essas informações são levadas em consideração para a promoção dos diplomatas.

O Serviço de Inspeção dos postos desempenha importante papel, sendo interessante, pois, descrevê-lo embora sumariamente.

Compõe-se ele de um inspetor chefe, de um assistente em Washington e de dezesseis inspetores itinerantes. O Inspetor dos Serviços é um diplomata do mais alto grau, o qual escolhe seus colaboradores entre os melhores agentes do "Foreign Service" que nêle desempenham funções importantes e encontram-se em graus elevados. Os inspetores itinerantes são chamados a Washington, no princípio do ano, para tomar parte em uma conferência em que se elabora o programa de atividades para o ano e são preparadas as instruções a serem dadas aos postos. As viagens de inspeção são minuciosamente regulamentadas. Cada posto diplomático ou consular, em virtude do artigo 681 da lei de 1946, deve ser inspecionado pelo menos uma vez de dois em dois anos. A inspeção é levada a efeito por um período mínimo de uma semana. As inspeções são geralmente feitas por dois inspetores, dedicando-se um mais particularmente aos problemas de natureza política e de organização e o outro aos de ordem financeira.

A visita dos inspetores é comunicada ao posto, a fim de permitir a elaboração de um relatório destinado a facilitar a inspeção. Esse relatório menciona os diversos problemas que existem relativamente ao aspecto político, econômico e consular da atividade do posto, bem como à coordenação com o Departamento de Estado, as questões de pessoal, os locais e os vencimentos. Os agentes a serviço no posto também têm que fornecer um relatório individual.

Uma vez chegado ao local de inspeção, o inspetor examina o trabalho do posto baseando-se nos relatórios coletivos e individuais, elaborados para seu auxílio. Prepara, então, um boletim de merecimento e elabora um relatório pormenorizado sobre o comportamento de cada um deles. Esse relatório individual refere-se aos aspectos os mais diversos do comportamento do agente e é de natureza confidencial, só podendo vir a lume em caso de processo. As disputas são dirimidas no Departamento. O relatório do inspetor completa o relatório anual dos chefes de missão. Considera-se que a apreciação dos inspetores, que anualmente entram em contato com um grande número de agentes, é mais objetiva que a dos chefes de missão.

Concluindo, (30) o interesse do estatuto do Departamento de Estado resulta dos seguintes elementos, que poderiam ser objeto de estudos mais aprofundados, fonte segura de grandes ensinamentos: métodos de formação de agentes; sistema de coordenação interna e externa; inspeção dos postos.

O «Foreign Office»

Exatamente nos países em que as tradições são mais arraigadas é que as reformas são mais espetaculares. Assim foi a que, em 1943, (31) modificou o estatuto dos diplomatas ingleses. Foi Sir ANTHONY EDEN, em grande parte, o principal responsável por essa reforma.

De fato, antes de 1943 os agentes do «Foreign Service» eram em grande parte recrutados entre os elementos de uma classe social determinada. (32) O acesso à carreira baseia-se, desde 1943, em um concurso, cuja originalidade é reconhecida pelos especialistas em direito administrativo. Para ter acesso, por via normal, à categoria superior dos serviços diplomáticos (nível A), os candidatos são obrigados a passar por um exame prévio de seleção, organizado anualmente e ao qual são admitidos cidadãos ingleses de ambos os sexos, e cujos limites de idade são 20 anos e meio e 24 anos. (33)

Os candidatos devem possuir diploma universitário ("second class honours degree") ou terem obtido êxito no exame ordinário do "Civil Service". Esse primeiro exame inclui uma pequena prova escrita e um teste oral relativo ao conhecimento de uma língua estrangeira. Este tem por objetivo essencial determinar as aptidões lingüísticas do candidato. Não pretende ele controlar o grau de perfeição obtido no conhecimento de uma ou mais línguas estrangeiras.

O candidato que tiver sido aprovado terá ocasião de completar seus conhecimentos lingüísticos durante seu estágio, de vez que organizam-se cursos práticos de aperfeiçoamento para esse fim.

As estatísticas mostram que 60 % dos candidatos são aprovados nesse primeiro exame, (34) os quais são, em seguida, submetidos pelo «Civil Service Selection Board» a uma «country house party». Essa prova, muito peculiar, deve seu nome ao fato de ter sido organizada, no princípio, em uma casa de campo nos arredores de Londres. Os candidatos são submetidos a

(30) Insistimos de maneira especial sobre o interesse dos trabalhos levados a cabo pela Universidade de Columbia, no que diz respeito aos problemas levantados pela orientação atual da política externa dos E. U. A. (Cf. sub note 18, op. cit., p. 32). Esses trabalhos estão sob a direção do prof. WRISTON. Os diversos aspectos da coordenação administrativa em níveis mais elevados estão aí estudados de maneira bastante profunda (*ibidem*, pp. 184 a 206).

(31) *Proposal for the Reform of the Foreign Service — The Foreign Service Act, Public general laws and measures*, tomo VII, cap. 35.

(32) Cf. também *Halsbury's Laws of England*, 3.^a edição, vol. 7, p. 400.

(33) Prevêm-se exceções ao limite de idade, o que permite a certos candidatos apresentarem-se até a idade de 32 anos (cf. "La documentation française", n.º 0283 de 17-11-1955, p. 311).

(34) Cf. Lord LANGE: *The Foreign Office*, pp. 80 et seq.

essa prova sob a direção de uma comissão de «Civil Servants», geralmente presidida por um funcionário geral honorário. A comissão de provas compõe-se, também, de funcionários do "Foreign Service", e de psicólogos.

Os candidatos permanecem durante três dias no local do exame, dividindo-se em vários grupos que vivem em comunidade durante esse «week-end». Cada grupo é dividido em dois «sindicatos» ou seminários dirigidos por um «presidente», acompanhado de um observador e de um psicólogo. Os candidatos são submetidos a uma série de testes orais e escritos, e são continuamente entrevistados. Esses testes têm por finalidade determinar as qualidades de inteligência, os elementos caracterológicos e as aptidões práticas do indivíduo. Após essas provas os candidatos são classificados de acordo com os testes a que acabaram de se submeter, e também consoante seus resultados escolares e o valor de seus diplomas universitários.

São finalmente submetidos a uma última entrevista perante o "Final Selection Board". Essa comissão é composta de delegados da indústria, dos sindicatos, das universidades, bem como de funcionários e diplomatas, que interroga o candidato, toma conhecimento de seus antecedentes, e dá a nota final. Em seguida, a comissão indica os candidatos que foram aprovados, os quais são nomeados para o grau 9 da 1ª categoria, com o posto de terceiro secretário. Após o que devem fazer um estágio de três anos e apenas depois desse estágio é que são definitivamente nomeados.

A reforma de 1943, de natureza essencialmente democrática, não se limitou a modificar os métodos de recrutamento. A carreira tornou-se acessível a certos agentes de grau inferior, que não possuem diplomas universitários. Reservam-se, de fato, alguns empregos da carreira (nível A) aos agentes de 25 a 30 anos que possuem, pelo menos, três anos de efetivo serviço.

Finalmente, mediante proposta da comissão de promoção, certos funcionários de grau inferior podem, no fim da carreira, ter acesso ao grau inferior da primeira categoria.

Os agentes ainda em estágio seguem cursos de aperfeiçoamento (conferências, visitas a serviços, a fábricas) sob o controle do Ministério das Relações Exteriores. Os novos agentes da categoria A podem, além disso, seguir cursos de aperfeiçoamento sobre questões sociais e econômicas. O estágio pode ser concluído tanto em Londres como no exterior.

Os estagiários que permanecem em Londres estudam idiomas estrangeiros, ciências econômicas e contabilidade, sendo que os cursos ocupam apenas meio expediente. Certos agentes seguem também cursos de línguas tidas como difíceis (línguas eslavas, asiáticas, húngara, grega, etc.). Os estagiários adquirem, igualmente, um grande conhecimento dos países onde se falam essas línguas.

Remuneram-se os agentes que seguem cursos no exterior, cursos noturnos no Departamento, e cursos destinados a completar seus conhecimentos de línguas estrangeiras. Como o diplomata, em vista de sua função, poderá vir a ter que falar em público, organizam-se cursos de aperfeiçoamento neste setor.

As mulheres podem ser recrutadas para quaisquer das categorias de agentes do Ministério das Relações Exteriores britânico, com exceção da quarta categoria (porteiros, contínuos, serventes). A experiência mostrou que a presença de mulheres na diplomacia britânica não trouxe dificuldades sérias.

A maioria dos agentes do «Foreign Service» passa uma grande parte de sua carreira no exterior. O próprio «Foreign Office» é a um tempo considerado como um posto e como o quartel general do «Foreign Service» e não como um departamento do «Home Civil Service».

No que se refere ao pessoal subalterno não se faz qualquer distinção entre os diferentes setores do «Foreign Office». Não há qualquer diferença entre as funções exercidas no Departamento e no exterior. Uma das reformas mais características do «Foreign Service Act» de 1943 diz respeito à promoção dos agentes. Anteriormente, a promoção dependia essencialmente do relatório, quase sempre subjetivo, do chefe de missão. Hoje em dia há comissões de promoção.

As negociações internacionais são levadas a cabo pelos embaixadores, consoante instruções do «Foreign Office», mas para todas aquelas que não decorrem de política pura o «Foreign Office» age como representante de uma comissão interministerial, cujos presidente e secretário são membros do Tesouro ou de qualquer outro departamento de Whitehall interessado na questão. Todos os despachos referentes a essas negociações são redigidos com base nas decisões da comissão.

De maneira geral, os métodos de recrutamento do «Foreign Office» podem ser citados como exemplo. E o mesmo pode ser dito para os processos de coordenação administrativa e política. Para tal fim a Administração utiliza-se em grande escala do sistema de delegação.

III — O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES NA BÉLGICA

«... a abundância, a complexidade, a extensão dos negócios internacionais exigem cada vez mais, e de maneira imperiosa, a elaboração de métodos de trabalhos adequados à função do setor administrativo, incumbido de tomar conhecimento desses assuntos.»

Barão de GRUBEN (35)

O Ministério das Relações Exteriores da Bélgica abrange apenas cerca de um milhar de agentes, incluindo tanto os da administração central como os do serviço exterior. Da mesma forma que departamentos análogos de outros países, a administração desse ministério apresenta problema complexo, cuja magnitude está em desproporção com o número de agentes. As preocupações do Ministro das Relações Exteriores e dos altos funcionários

(35) *Méthodes de travail administratif d'un ministre des Affaires étrangères*, "Revue internationale des Sciences administratives", 1952, n.º 3.

do departamento datam relativamente de há pouco tempo. A prova disso encontra-se no fato de que os agentes do departamento estavam sujeitos, de 1922 a 1946, a um só estatuto, enquanto que após 16 de outubro de 1946, nada menos que três textos estatutários sucessivos lhes foram aplicados. Na realidade, esse problema só surgiu após o decreto real de 2 de outubro de 1937, relativo ao estatuto dos agentes do Estado. A necessidade de um estatuto particular impôs à Administração das Relações Exteriores a obrigação de reconsiderar os diferentes problemas tradicionalmente encontrados.

A reforma estatutária geral, a reforma completa dos serviços exteriores, após os transtornos ocasionados pela Segunda Guerra mundial, e a evolução da ação administrativa durante esses últimos anos, esclareceram certas dificuldades que se poderiam qualificar de permanentes, e outras, ocasionais, resultantes das circunstâncias.

A fim de facilitar a exposição, agruparemos os diversos problemas em itens. Quais são esses problemas?

1. A evolução da ação administrativa e o ritmo dos acontecimentos nacionais e mundiais exigem nova ordenação e uma reorganização dos serviços de administração central, a qual perde, sob a pressão das circunstâncias, seu caráter de "intendência", para participar mais ativamente da elaboração da política internacional.

2. A contínua ampliação dos contatos internacionais impõe novas representações, bem como a reforço das missões diplomáticas existentes. A precipitação das relações entre Estados e grupos de Estados, sua crescente influência na vida nacional, exigem uma adaptação dos métodos de coordenação externa e interna e uma revisão da própria natureza da função diplomática.

3. A definição dessa função faz com que reflitamos sobre a situação estatutária do agente e traz à baila, sobretudo, a questão de se saber até que ponto o agente está, ou deve estar, sujeito ao estatuto dos funcionários do Estado.

4. No plano técnico, esses diferentes problemas refletem-se sobre o método de recrutamento; sobre a separação das carreiras administrativa e diplomática; sobre os métodos de promoção dos agentes; e sobre a organização do estágio probatório.

O último dos estatutos do Ministério das Relações Exteriores foi estabelecido por decreto real de 25 de abril de 1956. Talvez seja um tanto deprimente para o jurista ter que admitir que esse texto, embora recente e embora tendo sido elaborado de maneira criteriosa, não pode entretanto ser considerado como um ponto de encontro perfeito, em que cada um dos elementos do problema foi colocado no lugar exato que lhe convém.

Essa observação, por outro lado, encantarà os sociólogos, permitindo-lhes perceber além dos textos regulamentares uma vida administrativa em movimento e em perpétua evolução.

Para melhor compreensão, torna-se indispensável descrever sumariamente a organização administrativa do Ministério das Relações Exteriores

da Bélgica. Como em todos os países do tipo democrático, o ministro responsabiliza-se, perante o Parlamento, pelos atos de política administrativa de seus colaboradores. Essa responsabilidade é, no fundo, particularmente delicada pelas seguintes razões: inicialmente, o ministro de Relações Exteriores é, mais que qualquer outro, levado a participar numa ação que muitas vezes torna-se difícil de controlar em vista de sua infinita complexidade. Por outro lado, sua ação política não se atém a limites facilmente definíveis; sua fidelidade às alianças de direito, se não de fato, frequentemente lhe impõe certos atos cuja justificação é extremamente sutil.

Finalmente, no plano de organização administrativa, a supervisão da ação dos agentes do Serviço Exterior é quase impossível no nível ministerial, não apenas, conforme indicamos acima, devido à multiplicidade dessas ações, mas ainda devido à dispersão dos agentes e, por conseguinte, das responsabilidades. As soluções para esses diversos problemas exigirão conhecimentos bastante diferentes, de acordo com a forma pela qual forem examinados, isto é, se sob o aspecto administrativo ou sob o aspecto governamental.

Sendo nosso propósito, essencialmente, analisar a descrição de certos métodos e as soluções que os mesmos podem fornecer às dificuldades específicas encontradas na administração do ministério das Relações Exteriores, não se torna possível proceder a um estudo mais minucioso da situação do Ministro das Relações Exteriores no conjunto das instituições governamentais.

O Ministério das Relações Exteriores abrange, além do gabinete do Ministro, quatro direções gerais, subordinadas ao secretário-geral. São elas: direção geral da política conhecida como das relações gerais, direção geral da chancelaria e, finalmente, direção geral do comércio exterior.

- Esta última é dirigida por um diretor-geral de administração, sob a autoridade hierárquica do secretário-geral, estando à disposição do Ministro do Comércio Exterior.

A direção geral das relações gerais agrupa os serviços do pessoal, do orçamento e da contabilidade, do protocolo, da nobreza, da inspeção dos postos, das ordens, das traduções, dos arquivos, da biblioteca e do serviço histórico.

A Consultoria Jurídica está diretamente subordinada ao secretário-geral.

A direção geral da política está dividida em quatro divisões. A primeira abrange as diferentes seções ditas geográficas. A segunda se ocupa dos contatos com organizações internacionais. A terceira, da integração europeia, define-se pelo próprio título. Uma quarta seção abrange os serviços de imprensa e os serviços de relações culturais.

A direção geral da chancelaria compreende os serviços tradicionais de chancelaria, e a do comércio exterior, cuja estrutura é análoga à da direção da política, encarrega-se das negociações e da preparação dessas negociações em matéria econômica e financeira.

Um órgão paraestatal, o Escritório belga de comércio exterior suplementa a missão da direção geral de comércio exterior, atuando no sentido de incrementar o comércio.

Os agentes do ministério agrupam-se em três carreiras distintas.

A carreira de chancelaria compreende apenas agentes de segunda categoria. A carreira dos serviços exteriores, que nos interessa, é regida por regulamentos estatutários específicos. Os agentes da administração central estão sujeitos ao estatuto geral dos agentes do Estado.

A fim de poder participar do concurso para acesso à carreira, o candidato, de qualquer um dos dois sexos, deve satisfazer as seguintes condições gerais de admissão de funcionários (artigo 5 do Decreto Real de 25 de abril de 1956), além de terem um mínimo de 22 anos:

a) ser portador de diploma legal de conclusão de estudos superiores, cujo programa é de pelo menos cinco anos, ou de um dos diplomas cuja lista consta do anexo I do decreto;

b) ser funcionário estável da carreira de administração central ou da carreira de chancelaria, com o grau de redator, pelo menos, e se esse grau fôr abaixo do de chefe de seção, ter exercido, no Ministério das Relações Exteriores e do Comércio Exterior, durante quatro anos, serviços equivalentes, pelo menos, ao de redator.

Não se admitem candidatos casados com mulheres que não possuam cidadania belga, nem mulheres casadas.

Cumpra ao Ministro das Relações Exteriores certificar-se de que os candidatos preenchem as condições previstas. A rejeição de um candidato é sempre por justo motivo.

O concurso é organizado pela Secretaria permanente de recrutamento, de comum acôrdo com o Ministro das Relações Exteriores.

O artigo 6 do estatuto dispõe que o programa do concurso de admissão organizado anualmente é estabelecido pelo Ministro das Relações Exteriores, mediante aviso do secretário permanente de recrutamento.

Consta o concurso de uma prova escrita e oral de madureza, e de uma prova escrita e oral de matérias determinadas, implicando sobretudo no conhecimento adequado quer de francês, quer de neerlandês, consoante a escolha do candidato, conhecimento suficiente de inglês, bem como de história diplomática, direito internacional público, história contemporânea da Bélgica, economia política, instituições políticas da Bélgica, da França, da Grã-Bretanha, dos Estados Unidos da América, da Alemanha, da Suíça, dos Países Baixos e da URSS, e noções de direito internacional privado.

A fim de ser aprovado nessas provas, o candidato deve obter 6/10 dos pontos em cada uma.

Os candidatos que não tiverem obtido classificação após concurso de admissão, deverão apresentar-se para fazer um concurso ulterior, se quiserem continuar como candidatos.

Sem prejuízo das disposições sobre limite de idade, os candidatos não podem se apresentar mais de três vezes ao concurso de admissão.

Uma vez admitido ao estágio inicial, o candidato aprovado no concurso é, em princípio, objeto de um relatório semestral pormenorizado do chefe da direção do pessoal. Esse relatório baseia-se na apreciação dos

chefes de serviço, com os quais o estagiário trabalhou ou trabalha. O relatório leva em consideração a aptidão do estagiário em representar o país no exterior (art. 8 do decreto citado).

Uma vez de posse desses relatórios, o Conselho de direção pode, baseando-se nos mesmos, propor a dispensa do estagiário mediante aviso prévio de seis meses. Cabe ao ministro o poder de decisão sobre a matéria, devendo qualquer dispensa ser por justo motivo.

O Conselho de direção, ao justificar o aviso, pode também propor ao ministro uma prorrogação do estágio por um período de seis meses.

Ao terminar o estágio, cuja duração é de dois anos, a Secretaria permanente, de comum acordo com o Ministro das Relações Exteriores, organiza o exame de admissão definitivo, o qual inclui as seguintes matérias:

1. conhecimento normal do francês ou do neerlandês, de acordo com a escolha feita pelo candidato como idioma para o concurso de admissão;
2. conhecimento corrente da língua inglesa e conhecimento suficiente de uma outra língua, escolhida entre o alemão, o espanhol e o russo;
3. conhecimentos profissionais obtidos no decorrer do estágio.

Consoante o disposto no artigo 10 do decreto de 25 de abril de 1956, os candidatos que obtiverem 6/10 dos pontos de cada prova dêse exame são, no término do estágio, nomeados definitivamente por decreto real para a 6.^a classe administrativa. São classificados de acordo com a média de pontos obtidos no concurso de admissão para o estágio probatório e no exame de admissão definitiva. Os candidatos reprovados podem submeter-se a uma nova prova, três meses após a notificação dos resultados. Em caso de nova reprovação, têm eles direito a um aviso prévio de seis meses, a partir da data de notificação dos resultados. Os candidatos aprovados na segunda prova são classificados abaixo dos aprovados na primeira.

O juramento previsto em lei só é prestado pelos agentes após sua admissão definitiva.

Mesmo depois da admissão definitiva os agentes são submetidos ainda a uma outra prova sobre matérias de ordem econômica. Em caso de não serem aprovados, podem apresentar-se novamente a novos exames. Não obstante, se forem reprovados pela segunda vez, ficam definitivamente privados de qualquer promoção.

Os candidatos são examinados por uma Comissão composta de funcionários e personalidades dos meios econômicos. Somente após terem passado nesse exame é que os agentes, depois de três anos de efetivo serviço, são promovidos à 5.^a classe. A classificação leva em conta os resultados do exame de admissão ao estágio probatório, o exame de admissão definitivo, e o exame previsto no artigo 13. Cada ano de serviço na 5.^a classe corresponde a mais cinco pontos.

A promoção à 4.^a classe só pode ser obtida após um período de, pelo menos, três anos na 5.^a classe e de acordo com a ordem de classificação acima citada.

Os agentes são promovidos por escolha a partir da promoção à 3.^a classe. Os de 2.^a classe são escolhidos entre os funcionários de 3.^a classe que já possuam seis anos de serviço nesta classe e que já tenham servido

pelo menos três anos na Administração central após terem sido nomeados para a 5ª classe.

O interstício poderá ser reduzido consoante proposta fundamentada do conselho diretor (cf. art. 17).

De acôrdo com o disposto no artigo 19, os agentes só podem ser promovidos à 3.ª, 2.ª e 1.ª classe em caso de haver vagas.

Os agentes que depois de 18 anos de efetivo serviço não tiverem sido promovidos à 3.ª classe podem, mediante proposta do conselho diretor, ser postos em disponibilidade no interesse do serviço.

Da forma como está organizado o recrutamento dos agentes da carreira de serviços exteriores dá bons resultados. Todavia, apesar dos inúmeros melhoramentos introduzidos nos últimos anos, o sistema ainda está longe de poder ser considerado perfeito. O aperfeiçoamento dos métodos de recrutamento fêz-se sentir nos seguintes pontos:

1. O recrutamento é organizado anualmente. Esta periodicidade permite reduzir o número de candidatos. Nossas universidades e nossos institutos superiores não poderiam, aliás, proporcionar candidatos de valor se o recrutamento exigisse um número muito grande de candidatos. Ao recrutar doze agentes por ano o Ministério das Relações Exteriores tem fundamentos para esperar que os que são escolhidos para ingressar na carreira sejam os melhores dentre os que se destinam a funções públicas.

2. O concurso é organizado pela Secretaria permanente de recrutamento oferecendo, assim, tôdas as garantias de regularidade.

3. O estatuto permite aos agentes da Administração central concorrer em pé de igualdade com os candidatos universitários. Esta medida teve bom resultado, permitindo o acesso de um agente de chancelaria à carreira diplomática.

As críticas que se possam formular aos métodos atuais de recrutamento são as seguintes: o concurso é insuficientemente especializado, fazendo apêlo exagerado a conhecimentos universitários. Deveria demonstrar os elementos caracterológicos do candidato, suas aptidões particulares e, de modo geral, a capacidade de adaptação de que o mesmo dispõe. Esses elementos são infelizmente relegados. As provas que se destinam a recrutamento, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, podem fornecer-nos ensinamento preciosos sôbre a matéria.

O estatuto permite aos agentes de primeira e de segunda categoria, que não são portadores de diplomas universitários, participar das provas de recrutamento. Esta reforma apesar de merecer elogios não deixa por isso de ter sido incompleta. Seria necessário dar-lhe mais força, proporcionando aos candidatos meios de se prepararem para o concurso. Este auxílio poderia traduzir-se em bolsas de estudo, destinadas a cobrir as despesas de ensino universitário, necessário à preparação do agente.

De maneira geral, seria conveniente, ainda, buscar inspiração na Escola Nacional de Administração da França no que se refere à preparação especial do agente para funções públicas.

Parece-nos pouco desejável, entretanto, imitar nossos vizinhos quanto ao ensino propriamente dito da Escola Nacional de Administração. O espírito e os princípios da mesma constituem os elementos que deveríamos ter em mente para a organização de ciclos de conferências ou de seminários de estudos, capazes de preparar o candidato no sentido de infundir-lhe uma total compreensão de sua tarefa profissional e de desenvolver nêlo o sentido da função pública.

Temos, por fim, que considerar o problema dos funcionários do sexo feminino. É incontestável que os candidatos do sexo feminino devem estar em pé de igualdade com os do sexo masculino e que, uma vez recrutados, devem gozar do mesmo estatuto.

Da mesma forma as mulheres diplomatas deveriam receber uma preparação especializada e ser esclarecidas com exatidão sobre as tarefas que lhes serão cometidas.

das mais interessantes inovações do Estatuto dos agentes do Estado, criado por decreto real de 2 de outubro de 1937. O estatuto dos funcionários do Serviço Exterior inspirou-se, em grande parte, nas disposições do citado decreto.

As regulamentações, quer do estatuto dos agentes do Estado, quer do estatuto específico dos agentes do Serviço Exterior do Ministério das Relações Exteriores, dão poucas indicações quanto à organização do estágio. Limitam-se a indicar-lhe a duração e a definir a natureza do mesmo.

Se os estágios probatórios e de aperfeiçoamento constituem um dos elementos essenciais da reforma do funcionalismo público, consoante o estatuto de 1937, essa importância acentua-se ainda mais quando se trata de diplomatas.

Em relação aos diplomatas, as condições que um estágio organizado de maneira ideal poderia satisfazer seriam extremamente numerosas e sutis. Não devemos, no entanto, considerar o estágio como uma abstração intelectual. É claro que se dependermos apenas do estágio para a completa formação do agente estaremos cometendo um erro patente. É ao concurso de admissão que, de fato, cabe proceder a uma seleção dos candidatos, a fim de que apenas elementos cujas qualidades e cuja formação básica sejam adequadas possam ser aceitos para estágio. Este, desde logo, constituir-se-á tão somente em um período de aperfeiçoamento das qualidades adquiridas e de desenvolvimento das aptidões consideradas necessárias às obrigações profissionais previstas.

Mais que qualquer outro funcionário, o diplomata terá que dar prova de qualidades individuais, cuja apreciação escapa aos critérios habituais.

Por outro lado, ao exercer suas funções longe da Administração central, terá que demonstrar espírito de iniciativa, senso de responsabilidade e, de modo geral, coragem.

O Ministério das Relações Exteriores, não obstante seus esforços, não logrou organizar o estágio dos novos agentes, de maneira completa e satisfatória.

Desde sua entrada no Ministério, o estagiário é levado a desempenhar tarefas administrativas que, apesar de lhe permitirem adquirir conhecimentos elementares sobre o funcionamento da Administração, preparam-no de maneira incompleta para a difícil carreira que escolheu. A falta de pessoal impõe à Administração o emprêgo de tais processos, obrigando-a freqüentemente a utilizar-se do estagiário em função de suas próprias necessidades em lugar de o fazer em função das necessidades de formação profissional do agente.

A carência de funcionários tem ainda outra conseqüência. O Ministério não possui pessoal de direção capaz de tomar a si o encargo da direção do estágio probatório. Assim sendo, para muitos dos novos agentes o estágio constitui apenas um simples período para tomada de contato, iniciando-se verdadeiramente na função diplomática após nomeação para o primeiro pôsto. Este método pode dar bons resultados se o agente encontrar-se sob a chefia de um diplomata atento, que não poupe esforços nem perca a paciência para formar o agente sob suas ordens. Essa missão só poderá dar bons frutos se a mulher do chefe de missão dedicar-se, por sua vez, à formação da mulher do novo agente.

Infelizmente, o chefe de missão, quer devido às ocupações que o absorvem, quer por não possuir as qualidades necessárias de um educador, dificilmente se interessará pela formação do agente que inicia sua carreira no estrangeiro, e este não terá outro recurso a não ser o de se tornar um autodidata e aprender sozinho seu trabalho.

De qualquer forma, a falta de preparação do agente pode perturbar seriamente a atividade do pôsto diplomático. Torna-se indispensável reformar os métodos do estágio, tanto no interesse do agente como no da Administração, e de tal maneira que o estagiário não tenha acesso definitivo à carreira antes de satisfazer os seguintes pontos:

1. aperfeiçoar, desenvolver e completar sua formação tanto quanto ao caráter como a conhecimentos intelectuais;
2. aprender a conhecer, sob seus diversos aspectos, a vida política, administrativa, econômica, social e intelectual de seu país.

Seria indispensável, de acordo com o exemplo americano, permitir aos estagiários breves estadas em postos no exterior, a fim de que quando fôsse definitivamente admitidos tivessem um conhecimento prático do que é a vida no pôsto e das obrigações que essa vida acarreta. Várias instituições financeiras e industriais estão dispostas a admitir em seus serviços, durante alguns meses, os estagiários do Ministério das Relações Exteriores, para que os mesmos possam completar sua formação. Esse oferecimento deveria ser levado em consideração.

No plano interno, os agentes deveriam receber uma formação especial sobre o significado da função pública.

Um dos aspectos mais delicados da formação diplomática refere-se à personalidade do agente. Certas particularidades caracterológicas poderiam ser desenvolvidas ou atenuadas. É óbvio que uma ação dessa natureza exigiria estudos aprofundados e deveria ser levada a cabo com grande tato e constante vigilância.

Sem querer falar de «mental training», seria possível, entretanto, desenvolver no estagiário certas qualidades indispensáveis como senso de responsabilidade, sociabilidade e, em geral, aptidão para estabelecer contatos humanos.

Para os funcionários que dela se encarregassem, a função de dirigir o estágio não estaria isenta de atrativos. Por que não convocar ministros e embaixadores cujas qualidades humanas são particularmente apreciadas, e que teriam por missão dirigir a formação de estagiários? Esses diplomatas sem dúvida descobririam o entusiasmo que pode proporcionar a função do educador, no amplo sentido da expressão.

A fim de acentuar o desenvolvimento de um indispensável espírito de equipe, designar-se-iam as promoções com o nome do "patrono", tal como é feito nas universidades francesas e americanas.

Poder-se-ia, ainda, colocar à disposição do chefe do estágio probatório certos créditos especiais que seriam utilizados principalmente a fim de preparar os «alunos» para certas atividades mundanas, nas quais poderiam eles desenvolver seus conhecimentos sobre a maneira correta de se portar em público. O Estado faria, certamente, uma despesa de rentabilidade segura, pois só teria a ganhar treinamento um pessoal diplomático tão perfeito quanto possível que adquiriria, entre outros aspectos positivos, o sentido profundo da função pública.

No que se refere à promoção, o estatuto de 1956 suprimiu completamente o boletim de merecimento. Os métodos para auferir merecimentos aplicados aos agentes do Estado dificilmente podem ser aplicáveis aos agentes da carreira. Na realidade, a apreciação subjetiva feita pelo chefe de missão, seja ela favorável ou não ao agente, não apresenta garantias reais. A vida em comum num posto afastado é de natureza a fazer com que o chefe faça julgamentos quase sempre sujeitos a discussão.

Por outro lado, para o próprio chefe de missão, o fato de fazer uma apreciação desfavorável sobre um ou mais de seus colaboradores poderá causar-lhe tais dificuldades que, freqüentemente, a única possibilidade que lhe resta é a de abster-se ou de emitir uma opinião favorável que não corresponde à realidade.

Pode igualmente ocorrer que um chefe de missão que por razões extra-profissionais tiver censuras a fazer a um de seus agentes, traduzirá esse sentimento desfavoravelmente nas notas e boletins de merecimento.

Foi necessário, portanto, elaborar um sistema puramente mecânico o qual, embora imperfeito, tem o mérito de ser **totalmente objetivo**. Os agentes são classificados de acordo com os resultados obtidos, no concurso de admissão, no exame prestado no final do estágio e também com o resultado do exame «comercial».

A esses elementos acrescente-se ainda antiguidade.

Após o acesso à 4.^a classe, os agentes são promovidos por escolha, mediante certas garantias. Esse sistema imperfeito não parece passível de me-

lhoria. Nem a promoção puramente automática, nem a escolha do ministro constituem processo perfeito. A união dos dois sistemas deu até o momento resultados bastante satisfatórios para que se possa adotar um complexo sistema de merecimento baseado em garantias ilusórias.

* * *

É curioso observar que o problema da unificação ou separação das carreiras diplomáticas e de administração central é dos que não se pode resolver de maneira totalmente satisfatória e, por outro lado, quaisquer que sejam as soluções dadas, a situação de fato que se cria acarreta as mesmas preocupações.

Há mais de 40 anos que a maioria dos Ministérios das Relações Exteriores se vem preocupando com esse problema. Em um movimento perpétuo de alternância, as teses opostas ora triunfam, ora se destróem.

Quais são essas duas teses? Os que esposam a tese da carreira única afirmam que o Ministério das Relações Exteriores só deve constar de agentes de serviço exterior.

Um pequeno serviço de intendência estaria encarregado de dar assistência aos Serviços exteriores, destinado sobretudo a satisfazer suas necessidades materiais (serviços de material, de contabilidade, de arquivo, expedição, etc.).

Lógicamente esses serviços de administração central só deveriam abranger agentes de 2ª e 3ª categorias, com exceção de alguns poucos chefes de serviço, encarregados de dirigir importantes setores como, por exemplo, o serviço de contabilidade.

Tódas as outras funções deveriam ser preenchidas por diplomatas, encarregados de dirigir não somente os serviços de elaboração de política, de negociações, de estudos de acórdos comerciais e políticos, mas também os serviços do pessoal, dos tratados, da nobreza, das ordens, e os principais serviços de chancelaria, sobretudo no seu aspecto contencioso.

Os defensores da tese oposta pretendem que, ao contrário, os diplomatas devem limitar-se a exercer suas funções no exterior e que não podem dirigir ou participar das atividades dos serviços permanentes, a menos que seja caso de absoluta necessidade ou se por ocasião de sua estada na administração central esta necessite de seus serviços em um dos setores administrativos previstos no quadro.

As duas teses têm vantagens e inconvenientes. No atual estatuto do Ministério das Relações Exteriores da Bélgica, a separação das carreiras está claramente organizada sem que haja uma delimitação absoluta das funções exercidas.

Assim é que se admitirmos, em princípio, que a maioria das direções técnicas subordinadas à direção geral dita de relações exteriores esteja entregue a agente da Administração central, é igualmente verdade que cabe ao ministro a escolha entre os diplomatas e os agentes da Administração central no que diz respeito à maioria dos setores da direção geral da política.

O que o estatuto proíbe é a transferência de uma carreira a outra, a menos que o seja por concurso para ingresso na carreira diplomática, concurso este que só os agentes da Administração central que tiverem o grau de redator poderão prestar.

Os autores do estatuto quiseram evitar que os funcionários da Administração central, que se especializam numa determinada matéria e que são responsáveis pela continuidade dos serviços técnicos e políticos, se vissem privados de qualquer possibilidade de promoção pelo fato de os diplomatas, que permanecem durante um curto período na Administração central, ocuparem as vagas que ocorressem nas funções superiores.

Por outro lado, a carreira única teria como resultado, no plano interno, fazer com que um certo número de agentes da Administração central ingressasse na carreira. Preocupando-se, pois, em defender as duas categorias de funcionários, os autores do estatuto impuseram uma delimitação nítida entre as duas carreiras.

Uma delimitação dessa natureza tem ainda, no plano de organização o efeito de especializar, cada vez mais, certos agentes da Administração central e de lhes permitir, mantendo-os nos serviços a que pertencem, assegurar a continuidade da ação administrativa e política.

O sistema é ainda imperfeito. Mas é possível que não haja solução capaz de satisfazer totalmente os interesses em tela. Os funcionários da Administração central terão sempre uma tendência natural de querer passar à carreira diplomática, que lhes parece extremamente favorável. Os agentes dos serviços exteriores só admitirão um período relativamente prolongado nos serviços de Administração central se sua presença parecer necessária e, assim mesmo, com certa relutância.

Não obstante, no plano da ação administrativa, a solução adotada parece constituir a melhor solução, porquanto permite assegurar uma certa continuidade na administração efetiva, admitindo que diplomatas particularmente qualificados participem dessa ação.

Ademais, no dia em que os serviços estiverem perfeitamente organizados e dispuserem do pessoal necessário, será possível fazer vir do exterior os agentes cuja formação deva ser completada e que poderão, como em certos serviços universitários, «parasitar» os setores aos quais estiverem afetos.

Em resumo, se é difícil aplicar um regime diferente a pessoas que temporariamente exercem a mesma função, deve-se reconhecer que uma separação nítida das carreiras administrativa e diplomática tem por efeito suprimir os inúmeros abusos que resultam de uma diferenciação imprecisa das carreiras.

Deve-se observar que, do momento em que os agentes da Administração central aí exercem suas funções sem serem levados a participar da ação diplomática propriamente dita, ficam subordinados ao estatuto geral dos agentes do Estado, conforme prescreve o estatuto de 25 de abril de 1956.

Cumprido, ainda, notar que o estatuto dos agentes do Estado aplica-se integralmente aos agentes da Administração central, aplicando-se também,

em princípio, aos agentes da carreira diplomática, exceto quanto a disposições incompatíveis com a natureza da função.

Seria de se desejar um exame mais preciso do delicado problema da situação administrativa do Ministério das Relações Exteriores, no quadro das atividades governamentais. Esse problema foi tratado de maneira magistral por AMÉDÉE OUTREY, em seu artigo *L'Administration française des Affaires étrangères*. (36).

Um dos elementos que se deve ter em mente ao examinar esse problema é a evolução global da ação administrativa.

Os problemas de elaboração de política e os de ação governamental exigem da Administração uma eficiência e uma organização mais completa do que há cinquenta anos. Este argumento leva-nos a rejeitar um serviço de administração central organizado nos moldes de um sistema de intenção militar, reduzido e absorvido por tarefas meramente executivas.

Os problemas de organização e os problemas estatutários se confundem.

Dever-se-ia proceder, no plano da organização, a um estudo mais minucioso da função das atividades internas do Ministério e das atividades dos postos diplomáticos. Segundo nos parece, apenas os ingleses criaram, no que se refere à coordenação da ação dos países que integram a Comunidade britânica, um embrião de organização administrativa, capaz de realmente interessar os especialistas em administração da Bélgica.

Restaria apenas examinar dois problemas: o da dualidade lingüística em nosso país e o da eventual criação do cargo de subsecretário de Estado das Relações Exteriores.

No presente trabalho basta enunciar esses dois problemas, que não poderiam ser estudados seriamente dentro de um artigo descritivo e, por conseguinte, superficial, da organização administrativa.

IV — COMPARAÇÕES E SUGESTÕES

Um exame apenas superficial dos diversos estatutos em vigor na França, na Itália, na Grã-Bretanha, nos Países Baixos, nos Estados Unidos e na Bélgica, não permite que deles tiremos todos os materiais interessantes.

Seria desejável que se procedesse ao estudo de certos tipos de estatuto aplicados em países do Oriente, e talvez pudéssemos fazer descobertas interessantes sobre os princípios de organização em vigor em certos países asiáticos ou sul-americanos.

Todavia, o estudo desses problemas apresenta sérias dificuldades, em primeiro lugar pela falta de textos publicados e, em seguida, devido ao fato de que a própria estrutura do Estado condiciona a designação do diplomata, de tal maneira que parece impossível estabelecer razões jurídicas e políticas estáveis com elementos incertos cuja realidade escapa à observação, em vista de mecanismos secretos difíceis de serem determinados.

(36) *Op. cit. supra*, nota 3.

De maneira geral, é possível entretanto dar alguns elementos característicos da organização diplomática, sobretudo nos países do bloco comunista.

O primeiro princípio que se infere de um breve estudo dos elementos fornecidos é o seguinte: o diplomata não é necessariamente um homem de «métier», ele é escolhido pela confiança que inspira aos governantes ou pelos serviços que pôde prestar ou que poderá vir a prestar ao regime. Em outras palavras, o fator político é acentuado em detrimento do fator jurídico. O agente não goza, desde o princípio, de garantias estatutárias do tipo ocidental.

Segundo princípio: o sistema de remuneração é infinitamente mais subjetivo e é geralmente fixado levando-se em conta a qualidade do agente e não necessariamente a função que exerce ou o país onde está acreditado.

Se passarmos rapidamente em revista alguns elementos originais dos estatutos, capazes de fornecer-nos material que permita melhorar o sistema em vigor em nosso país, poderemos destacar o seguinte: o valor do sistema inglês que permite descobrir no candidato sua aptidão para exercer a missão que lhe será confiada e os elementos caracterológicos que revela.

Devemos lembrar-nos também das possibilidades que uma verdadeira escola de administração oferece, suscetível não apenas de formar candidatos antes mesmo de entrarem para a carreira, mas ainda de prepará-los mediante um estágio cuidadosamente elaborado.

Se pudermos obter um recrutamento fundado em bases psicológicas e aliado a um estágio probatório, de formação intelectual e especializada, seria possível formar de maneira completa os agentes desse corpo de elite que é a «carrière».

Dos regulamentos vigentes na Holanda vale aproveitar o sistema de bolsas de estudo concedidas aos funcionários de grau inferior, a fim de auxiliá-los na preparação do exame para ingresso na carreira.

Esse sistema permite tornar o acesso à carreira verdadeiramente democrático, excluindo o perigo de admitir agentes antes do tempo e mal preparados.

Do estatuto italiano devemos dar atenção sobretudo à maneira minuciosa com que se prepara o envio de um agente para um posto, a duração do período em serviço no posto, bem como a duração dos estágios na administração central.

O estatuto americano oferece-nos alguns exemplos interessantes. De um lado, a criação de escolas especializadas poderia voltar a ser considerada, mas sobretudo a organização, nos setores de elaboração da política internacional, de um «brain trust» diplomático, disponível a qualquer momento.

No plano ministerial, dever-se-á criar um dia o cargo de subsecretário de Estado das Relações Exteriores, se quisermos possibilitar ao ministro dar toda sua atenção às negociações de política internacional, que deveriam constituir a parte essencial de sua missão.

Também se poderiam tirar ensinamentos da organização britânica quanto à coordenação entre os serviços de elaboração e os postos de um

lado, e entre êsses mesmos serviços e os diferentes departamentos técnicos interessados, do outro.

Finalmente, conviria estudar atentamente um sistema que permitisse dissociar as carreiras de administração central e de serviço exterior, estabelecendo entre elas um laço capaz de permitir aos agentes, nas diferentes fases da carreira, de fazer a escolha que se impõe no próprio interesse dos serviços. Se êste problema pudesse ser solucionado, seriam superadas grandes dificuldades de ordem psicológica, material e orgânica. As soluções variam de país para país, mas é curioso observar que raramente um regulamento, quer de completa separação, quer de unificação, se mantém permanentemente.

Concluindo, os problemas que preocupam o especialista belga em direito público são análogos aos estudados por seus colegas estrangeiros. As soluções adotadas nos diversos países de tipo ocidental são empíricas e geralmente sumárias. Essas imprecisões e essa falta de maturidade são o resultado da rápida evolução das necessidades da carreira diplomática. Essa evolução deve, necessariamente, levar-nos à procura de novas soluções e essa procura não pode ser satisfeita a curto prazo, porquanto atualmente, há uma evolução contínua.

Devem ser encontradas ou acentuadas garantias no que se refere à carreira dos agentes e também no que diz respeito à organização da cooperação entre o Ministério das Relações Exteriores, seus postos no estrangeiro e os departamentos técnicos.

O presente estudo terá sido útil se conseguir chamar a atenção dos pesquisadores e especialistas para êsses problemas.