

# FILHOS DA RUA LARGA



**O processo de recrutamento da  
diplomacia brasileira  
(1930-1950)**

*Rogério de Souza Farias*

Rogério de Souza Farias é doutor em relações internacionais pela Universidade de Brasília e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Atualmente é associate do Center for Latin American Studies da Universidade de Chicago e Visiting Scholar do Lemann Institute for Brazilian Studies da Universidade de Illinois em Urbana-Champaign.

Este trabalho foi realizado graças à bolsa de pós-doutorado oferecida pela Universidade de Brasília e ao financiamento de pós-doutorado no exterior ofertado pelo CNPq [229126/2013-8]. Toda a parte quantitativa resultou da colaboração com Géssica Carmo. Sou extremamente agradecido pelo apoio institucional oferecido por Jerry Dávila e Dain Borges.

Versão: 2.3



## Sumário

Introdução .....	6
"Patriotismo, inteligência e zelo" .....	12
"Cercá-lo de todo o prestígio necessário" .....	28
O Estado Novo e o DASP .....	33
A batalha de Jorge Latour .....	41
A derrocada do DASP .....	50
O difícil início .....	54
Institucionalização .....	68
Análise quantitativa .....	73
Conclusão .....	101
Referências .....	110



## Introdução

Há setenta anos, Jorge Latour, diplomata servindo na área de documentação do Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), redigiu curto memorando para seus superiores. Nele, propôs a criação de uma entidade mista (pública e privada) para promover estudos, ter um currículo didático permanente de ensino em diversas áreas das ciências humanas, recursos para convidar pensadores estrangeiros e servir de "escola especializada de preparação diplomática." Era uma iniciativa que buscava formar a opinião pública, servir de canal de diálogo entre a diplomacia e a sociedade e melhorar o nível dos diplomatas e do "alto funcionalismo público". Essa foi a gênese do Instituto Rio Branco (IRBr), o órgão que recrutou e formou centenas de diplomatas, sendo hoje considerado sinônimo de excelência no serviço público brasileiro.

A chegada do aniversário de 70 anos de sua criação ocasionará a veneração e o culto – uma idealização do passado. Deve ser, igualmente, oportunidade para examinar como sua história relaciona-se com o longo processo de construção do Estado, com os mecanismos de recrutamento no serviço público e com os atuais desafios da diplomacia brasileira. Essa demanda é mais pertinente diante dos mitos e das anedotas sedimentadas com o status de incontestes verdades.<sup>1</sup>

Desde pelo menos a Revolução de 1930 discutem-se os benefícios e os aspectos negativos das várias políticas de recrutamento introduzidas no Itamaraty e, a partir de 1946, os

---

<sup>1</sup> Os trabalhos centrais sobre a criação do Instituto Rio Branco continuam sendo as contribuições de Zairo Cheibub (Cheibub: 1989; Cheibub: 1985; Cheibub: 1984). Sobre a base legal do ministério ver (Castro: 2009). Dois ex-diretores do IRB recentemente escreveram sobre o tema (Reis: 2013; Amado: 2013).

efeitos do IRBr sobre a qualidade da mão de obra contratada. Os atores associados ao Estado Novo (1937-1945) procuraram retratar o período como a superação da política de patronagem da República Velha (Amaral: 1938, 13). Simões Lopes era um dos que afirmava que a administração pública iniciara-se em 1930 – "antes de [19]30 não havia governo" (Lopes: 2003, 25). O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1938 e responsável por vários concursos para o Itamaraty até 1945, foi considerado um dos principais responsáveis por essa transformação. Para José Sette Câmara Filho, egresso do último concurso de provas promovido pela organização, estes certames "eram concursos realmente abertos, não havia mais pistolão, não havia mais possibilidade de burlar a disputa aberta por um cargo. (...) Foi a grande revolução do serviço público brasileiro." Anos depois, muitos lamentaram a extinção do DASP e de sua influência sobre o recrutamento na diplomacia.<sup>2</sup>

A criação do IRBr, por sua vez, iniciou uma batalha sobre o legado do DASP. Em 1946, antes mesmo da formatura da primeira turma, um periódico declarou o fim do "parentesco", do "afilhadismo", do "spoil system"; sobre o DASP, em específico, afirmou que suas provas eram excessivamente rigorosas e o preparo para sua seleção, proibitivo para "moços pobres".<sup>3</sup> Outro periódico comentou a "flagrante injustiça" do DASP em submeter os candidatos à carreira a "cerca de 18 rigorosas provas de alto nível intelectual".<sup>4</sup> O diplomata Donatello Grieco fez apreciação semelhante: era uma "torre de marfim de certos privilegiados,

---

<sup>2</sup> Entrevista José Sette Câmara Filho II. Rio de Janeiro, 4 de março de 1993. Fita 1A e 1B. CPDOC; Reforma do Itamarati. Diário de Notícias. 7 de agosto de 1958.

<sup>3</sup> O Instituto Rio Branco e a luta contra o "pistolão". A Manhã. 11 de abril de 1946.

<sup>4</sup> O Instituto Rio Branco. A Manhã. 24 de março de 1946.

afilhados e parentes de políticos."<sup>5</sup> O IRBr fez "tábua rasa" da experiência anterior e sua criação teria encerrado "uma fase discricionária".<sup>6</sup> Além da tese de fracasso em termos de resultados, associou-se o DASP aos concursos de títulos.<sup>7</sup> Neves da Fontoura, o ministro responsável pela implementação da instituição, regozijar-se-ia de ter, em 1946, "acabado com o pistolão" (Fontoura: 1957, 171).<sup>8</sup> A herança dessa narrativa permanece. Recentemente, uma diplomata afirmou que foram os concursos do Instituto Rio Branco que "acabaram com a tradição de indicação e/ou de seleção impressionista para os postos do serviço exterior brasileiro" (Balbino: 2009, 244).

Simões Lopes, o primeiro presidente do DASP, contestou a tese de ruptura, tendo indicado contrariedade com a criação do IRBr: "(...) o tal do Instituto Rio Branco é uma grande falcatrua que existe no Brasil (...) eu achava um erro grave esses institutos, que em geral não funcionam direito. Não preparam ninguém, acaba que só os filhos dos diplomatas é que conseguem entrar no serviço público (...)" (Lopes: 2003, 50). Sete Câmara demonstrou opinião convergente: o DASP "era melhor, mais democrático e mais aberto." Para ele, "o pessoal recrutado pelo DASP era superior ao (...) recrutado pelo Instituto Rio Branco." Uma diferença crucial, em sua opinião, era não haver "preferência para candidatos, por serem filhos de embaixadores,

---

<sup>5</sup> O Itamaraty, ontem e hoje. O Globo. 5 de julho de 1991.

<sup>6</sup> O Instituto Rio Branco, escola de formação universitária de diplomatas brasileiros. Diário da Noite. 22 de dezembro de 1947; Dez anos de inutilidade. Careta. 23 de agosto de 1947; Reforma do Itamarati. Diário de Notícias. 7 de agosto de 1958.

<sup>7</sup> Notas. Jornal do Brasil. 3 de outubro de 1946; Os novos diplomatas do Itamarati. O Globo. 3 de janeiro de 1956.

<sup>8</sup> Instituto Rio Branco. Entrevista de Neves da Fontoura aos jornalistas. Diário de Notícias. 4 de abril de 1946. Ver, igualmente, texto de Lauro Escorel. 4 de junho de 1946. Maço 35.210. AHI-RJ.



ligados à carreira (...)" . O IRBr levou o serviço exterior a ficar "reduzido a uma casta."<sup>9</sup>

Após décadas desse debate, com a disponibilidade quase integral das fontes existentes em arquivos públicos e privados, é possível construir uma narrativa histórica menos associada aos lados políticos envolvidos nesse período. Este trabalho foi redigido dentro de um projeto de reconstrução histórica do processo de recrutamento do Itamaraty no período que vai da República Velha até o Golpe de 1964.<sup>10</sup> O propósito, aqui, é utilizar parte dessa pesquisa para compreender melhor os fatores que levaram à criação do IRBr e fazer uma comparação preliminar com o recrutamento conduzido de 1930 a 1950. Para este trabalho, conduzi pesquisas nos maços administrativos do Itamaraty, no Rio de Janeiro e em Brasília, além de utilizar diversos fundos do Centro de Pesquisa e Documentação de História do Brasil (CPDOC). Para complementar, utilizei artigos de imprensa, com a premissa de que a censura do Estado Novo inviabiliza consideravelmente o aproveitamento dessas fontes no período. Para a parte final, foi possível trabalhar com a base de dados sobre os diplomatas recrutados entre 1930 e 1950 constituída no âmbito de meu pós-doutorado. São mais de cem variáveis sobre os servidores que acederam a três carreiras (diplomática, consular e secretaria de Estado) do órgão entre 3 de outubro de 1930 e 31 de janeiro de 1951. Essa não é a primeira tentativa de sistematizar dados

---

<sup>9</sup> Entrevista José Sette Câmara Filho II. Rio de Janeiro, 4 de março de 1993. Fita 1A e 1B. CPDOC.

<sup>10</sup> Projeto de pós-doutorado na Universidade de Chicago financiado pela bolsa 229126/2013-8 do CNPq.

dessa natureza.<sup>11</sup> Mas a abrangência e profundidade desse levantamento é inédito, sendo a primeira base de dados em que é possível avaliar vários dos argumentos da literatura com o registro empírico. Isso é relevante, pois é sabido a distância entre o quadro abstrato da lei e a realidade nesse tema.<sup>12</sup>

Nesse esforço, primeiro apresentarei como a formação do diplomata brasileiro já era uma preocupação no século XIX, tornando-se particularmente saliente na década de 1920. Segundo, examinarei o relacionamento entre o Itamaraty e o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Terceiro, analisarei a proposta de Jorge Latour, de forma a compreender a razão de seu sucesso. Quarto, discutirei como a execução da proposta desviou-se do projeto inicial. Por fim, empreenderei uma análise quantitativa voltada para elucidar alguns pontos de conflito da literatura.

A narrativa envolverá a análise de dois aspectos do processo de recrutamento de servidores. O primeiro é a oferta de pessoal adequado; o segundo, o método de seleção. A avaliação desses dois pontos permitirá constituir um quadro mais nítido das continuidades e transições do processo de preenchimento de cargos de elite no Estado brasileiro.

Do ponto de vista da literatura, o argumento principal será que a criação do IRBr resultou dos embates do Estado Novo e de

---

<sup>11</sup> O cientista político Zairo Cheibub, em sua dissertação de mestrado e em outras contribuições, apresentou sofisticada base quantitativa, mas limitando-se aos diplomatas que estavam na ativa entre 1960 e 1982, além dos alunos das turmas de 1980 a 1982 do Curso de Preparação à Carreira Diplomática. Na parte final a contribuição desse autor será examinada.

<sup>12</sup> Isso é reconhecido em um dos primeiros trabalhos de análise comparada da chancelaria brasileira: "Estudando a organização do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, há a considerar duas situações diversas: a organização que resulta dos regulamentos em vigor, meramente teórica, e a que existe efetivamente, em consequência das falhas daquela, que tornaram impossível qualquer serviço eficiente, pela completa ausência de órgãos técnicos e administrativos" (Norton: 1930, 42).

sua conturbada transição para a democracia no final de 1945, em um ambiente de grande preocupação com a formação e o recrutamento de diplomatas. Essa evolução teve raízes históricas que remontam, principalmente, à década de 1920, quando uma geração de servidores da Secretaria de Estado do órgão observou que somente o concurso público de provas não seria suficiente para ter pessoal de nível adequado.

A evidência apresentada aqui demonstrará, assim, que o mecanismo de concurso público já existia antes do IRBr e do próprio DASP preocuparem-se com a questão. Apesar de o objetivo do artigo limitar-se à criação do Instituto, será argumentado que esse evento não ocasionou uma ruptura imediata com o passado.

Antes de continuar, é necessária uma nota sobre nomenclatura. Até 1931, havia três áreas distintas no Itamaraty – consular, diplomática e de Secretaria de Estado. Cada uma tinha métodos distintos de recrutamento, principalmente em termos de origem social e utilização do concurso público. Neste ano, a última área foi absorvida pelas duas primeiras. Foi somente em 1938, pela reforma Oswaldo Aranha, que todo o quadro foi unificado. Outra observação necessária é que a parte de antecedentes não é exaustiva. Aqui se esboçará um quadro preliminar, como forma de ter um ponto de comparação. Por fim, a indicação de uso de contratações diretas ou de concurso de títulos, em contraposição ao concurso de provas, não significa um julgamento do mérito profissional de um grupo ou de outro.

## **"Patriotismo, inteligência e zelo"**

A diplomacia, na imediata era pós-napoleônica, tinha status elevado para qualquer unidade política que desejasse participar da sociedade internacional de Estados independentes. Como demonstra bem Roger Knight, mesmo durante a turbulência militar das guerras napoleônicas, os diplomatas eram atores centrais na sobrevivência dos Estados e na gestação de uma nova ordem política. O maior exemplo foi certamente o serviço exterior britânico, que, mesmo em uma época de árduas e perigosas viagens para capitais estrangeiras, formou um quadro funcional essencial para derrotar Napoleão (Knight: 2014). O Congresso de Viena e seu efeito na organização política mundial foi mais um lembrete para a centralidade da instituição da diplomacia nas relações internacionais. Para os luso-brasileiros do início do século XIX, a atuação de Portugal em séculos de expansão, no exterior, e de defesa de seu diminuto território na Europa, diante da poderosa Espanha, era outro aspecto a demonstrar a necessidade de uma diplomacia ativa na defesa de seus interesses nacionais.

Assim, no processo de Independência do Brasil, o país defrontou-se com a necessidade de constituir um serviço exterior habilitado para as difíceis tarefas de uma nova ordem política doméstica. Em uma situação em que somente 17% da população sabia ler e escrever, e proporção menor dominava alguma língua estrangeira, os estadistas do Primeiro Reinado naturalmente preocuparam-se com o nível dos futuros diplomatas. Era necessário educar as gerações mais novas, diminuindo a distância entre as exigências do cargo e a escassa oferta de mão de obra qualificada. Mas os requisitos para um bom diplomata poderiam

ser ensinados? Muitos afirmaram que não. Segundo um parlamentar do período,

"A diplomacia consiste mais em um gênio particular, em uma agudeza e perspicácia própria do que em alguma doutrina: o homem que, tendo conhecimentos de direito natural e das gentes, souber bem a marcha do governo para onde vai, e sobre tudo for bem velhaco e intrigante, e tiver segredo que é a alma de todo negócio, este homem servirá para a diplomacia; porém, como se há de ensinar a ter perspicácia, argúcia e segredo?"<sup>13</sup>

Essa, no entanto, era uma posição minoritária. Quando, no parlamento, um deputado sugeriu a criação das faculdades de direito de Olinda (posteriormente em Recife) e de São Paulo, defendeu que os cursos deveriam preparar os alunos para a diplomacia. Era por essa via que o parlamentar pensava que o Brasil teria profissionais adequados. Esse espírito consubstanciou o documento que fundou o ensino jurídico no Brasil (lei de 11 de agosto de 1827). O objetivo dos cursos jurídicos era formar, entre outros, "dignos deputados e senadores para ocuparem os lugares diplomáticos e empregos do Estado". No primeiro artigo desta lei, sobre as disciplinas do primeiro ano, criou-se uma cadeira para o direito das gentes e diplomacia.<sup>14</sup>

Após a criação das duas faculdades de direito, estas tornaram-se via de socialização para a elite e elemento de formação dos futuros diplomatas.<sup>15</sup> Essa última dimensão, no entanto, não pode ser levada muito a sério. O real aprendizado

---

<sup>13</sup> Diário da Câmara dos Deputados. 23 de agosto de 1826.

<sup>14</sup> Extracto da Sessão da Câmara dos Deputados do dia 8 de agosto de 1826. Império do Brasil. Diário Fluminense. 11 de agosto de 1826.

<sup>15</sup> Sobre a cultura dos bacharéis na socialização da elite masculina no Brasil, ver Kirkendall: 2002.

ocorria posteriormente, pois "o ensino jurídico reduzia-se a uma feição prática, formando rábulas de preferência a juristas" (Mendonça: 2006, 22).<sup>16</sup> Também não se pode superestimar o efeito das duas faculdades. Ainda carecemos de estudo sistemático sobre o processo de recrutamento da pasta dos Estrangeiros no Império, mormente em seus níveis hierárquicos mais baixos. Mas cruzando a listagem disponível de alunos da Faculdade de Direito de São Paulo (não foi encontrada a de Olinda/Recife) e os vinte e cinco servidores que trabalhavam em 1860 na Secretaria de Estado e os vinte e quatro diplomatas que serviam em Paris e em Londres, os dois postos de mais prestígio no exterior, chega-se à conclusão de que uma minoria provinha da faculdade paulista.<sup>17</sup>

Ter pessoal bem formado era uma demanda do Estado, outro aspecto era recrutar, na sociedade, os mais habilitados para trabalharem no serviço

exterior. Focando somente nos cargos diplomáticos, o primeiro elemento de interesse é observar os benefícios financeiros, algo com grande poder na atração de interessados – e um aspecto que



**Gravura 1: Marquês de Abrantes em seu fardão diplomático. Fonte: Sisson (1861).**

<sup>16</sup> O estudo clássico sobre o ensino jurídico do Império produzido por Alberto Venâncio Filho é convergente com essa tese (Venâncio Filho: 2004, 28-30).

<sup>17</sup> Ver listagem e relatório respectivamente em <http://www.crl.edu/brazil> e <http://www.arcadas.org.br/>. Acesso: 15 de agosto de 2014.

diferenciou o serviço exterior brasileiro de seus congêneres na Europa. Desde 1826, a carreira diplomática era extremamente bem remunerada, sendo um dos mais altos salários na folha de pagamentos estatal.<sup>18</sup> Em 1853, Eusébio de Queirós diria a Carvalho Moreira, futuro Barão de Penedo: "Não deixe a carreira diplomática; é a melhor que temos (...)" (apud Mendonça: 2006, 102). Além do salário, a proximidade com a alta política e a possibilidade de conhecer os grandes centros cosmopolitas europeus eram chamarizes naturais; em uma sociedade agroexportadora estruturada sob o escravismo, uma das únicas vias de ascensão para a elite. A demanda, portanto, era elevada. Mas como então eram conduzidas as escolhas?



**Gravura 2: Visconde de Sepetiba.** do Barão do Rio Branco, em que **Fonte: Sisson (1861).**

O pré-requisito para os diplomatas era a confiança do Imperador e da alta cúpula política. Havia reclamações sobre a ausência de um critério imparcial, mas não foram suficientes para mudar o processo de seleção (Seckinger: 1984, 14-5).<sup>19</sup> A evidência disponível aponta para três canais de nomeações – as relações familiares com a elite, o jornalismo e a atividade parlamentar. Eles não foram excludentes, havendo casos, como o

---

<sup>18</sup> Talvez essa seja uma das diferenças cruciais da diplomacia brasileira com relação às suas congêneres na Europa e nos Estados Unidos.

<sup>19</sup> Já no início de 1822 reclamava-se, no jornal *A Malagueta*, da falta de brasileiros no seio do serviço exterior português. Criticava-se que as promoções feitas eram de parentes de deputados das cortes.

convergiavam os três.<sup>20</sup>

As relações familiares com a elite eram muito importantes nos cargos mais baixos, de adido de legação e secretário. O usual, como ocorria na diplomacia europeia, era políticos e diplomatas inserirem seus próprios filhos na carreira. O Marquês de Barbacena, quando foi representar o Brasil em Londres, à pedido de D. Pedro I, conseguiu nomear seu filho, o futuro Visconde de Barbacena, como seu secretário de legação (Lyra: 1981, 298). Posteriormente, o Barão de Penedo conseguiu empregar seu filho primogênito, Francisco, e, logo depois, Artur, o mais novo. Os parlamentares não olvidaram de nomear seus próprios parentes e o alvorecer da República não eliminou tais situações – podemos citar Alcebíades Peçanha, José de Paula Rodrigues Alves, Felix Bocayuva, João Severiano da Fonseca Hermes Filho, Lauro de A. Muller, Antônio José do Amaral Murtinho e outros. O último caso de uso de tal mecanismo foi o do presidente José Linhares (1945-1946), que após a derrocada do governo varguista, no final de 1945, nomeou seu jovem filho na carreira diplomática.

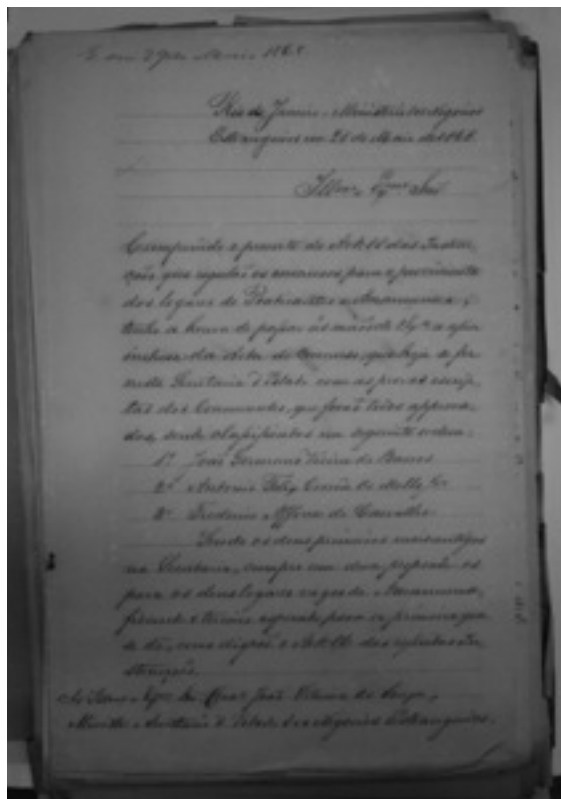
O jornalismo era outro mecanismo. Em uma sociedade de escassas oportunidades para jovens alfabetizados, o trabalho nesse setor arregimentou, por muito tempo, a elite literária do país. Os salários eram baixos, de forma que muitos utilizavam essa via como trampolim para sinecuras no Estado. Para o governo, o uso de cargos era uma forma de premiar jornalistas competentes ou que favorecessem os poderosos do dia. Mas nem sempre foi assim. Aqui cabe assinalar que D. Pedro II utilizou os cargos públicos como forma de desmobilizar as críticas dos

---

<sup>20</sup> Infelizmente, ainda não há estudo sistemático sobre o processo de recrutamento das três áreas da Pasta de Negócios Estrangeiros do Império. A exposição abaixo, dessa forma, é só tentativa e parcial.



jornalistas republicanos ao final do Segundo Reinado. Segundo sua filha, Isabel, ele era rápido em beneficiar os que publicamente o criticavam nas gazetas (Barman: 2002, 118). Como exemplo, estão Salvador de Mendonça, na área consular, e Fontoura Xavier, na diplomática. O jornalismo manteria, na República, seu papel de aprendizagem de jovens que ambicionavam



**Foto 1: Ata do concurso para amanuense da Secretaria de Estado (1868).**

uma colocação no Itamaraty. Vários dos que se destacaram nos concursos, como Teixeira Soares, Donatello Grieco e Ramiro Saraiva Guerreiro, passaram pelas salas de redação e revisão do jornalismo, sem contar os contratados diretos, como Jaime de Barros e José Jobim.

Muitos egressos do parlamento teriam lugar cativo na diplomacia. O maior de todos talvez tenha sido Penedo, mas não se pode olvidar o nome de Miguel Calmon du Pin e Almeida (1794-1865), Visconde de Abrantes. Filho de latifundiário, com estudos em Coimbra, representou a Bahia em diversas legislaturas.

Um dos grandes oradores de seu tempo, transitou entre a magistratura, a política e a diplomacia e foi um profissional "que tinha prazer em refinamentos europeus e amenidades sofisticadas" (Needell: 2006, 69). No início da República Velha, os cargos da área consular foram recorrentemente usados para esse propósito. Em outros casos, eram vias para prestigiar parentes de parlamentares estratégicos, principalmente os que tratavam da tramitação de assuntos relevantes da diplomacia.

Para os que estavam excluídos desse círculo, a via mais prática era notabilizar-se nas atividades apreciadas pela elite imperial, particularmente pelo monarca – referido por Gilberto Freyre como "gourmet intelectual", apreciador de torneios de oratória e eloquência (Freire: 2004, 241 e 334). A literatura era via de relevo e um "caminho de ascensão" para os desafortunados. A habilidade na escrita levava, sob as mãos de um padrinho protetor, às sinecuras públicas (Needell: 1993, 217-8). Um dos exemplos aqui é Carlos Magalhães de Azeredo, o letrado, acadêmico e epistolar companheiro da república das letras da Rua do Ouvidor. A música também foi outra via. Esse foi o caso, por exemplo, de Brasília Itiberê da Cunha. A Princesa Regente teria escutado o jovem e belo paranaense tocar piano, selando assim seu futuro profissional.<sup>21</sup>



**Gravura 3: Barão do Rio Branco examina candidato à carreira. Careta (1909).**

O cargo era mais um prêmio e uma recompensa por serviços prestados em outras áreas do que uma via para contribuir ao serviço público. As razões que moviam os postulantes envolviam o desejo de viajar, educar-se no exterior, ter uma fonte de renda segura e possibilitar a tranquilidade financeira para exercer outras atividades, como a pintura ou a literatura – segundo João do Rio, quase todos os literatos desejavam uma carreira na diplomacia (Rio: 1910, 48).

Essa situação, apesar de trazer ocasionalmente excelentes quadros, era considerada, já no Império, fórmula inadequada para orientar o preenchimento de cargos do serviço exterior brasileiro. Em 1842, sob a iniciativa de Aureliano de Souza

<sup>21</sup> O que ainda não se disse da reforma do Itamaraty. A Noite. 23 de fevereiro de 1920; Pereira, 83

Coutinho (Visconde de Sepetiba), fez-se um primeiro ensaio no sentido de sistematizar um método de recrutamento de diplomatas, aventando-se o uso do concurso público – para Coutinho, era necessário habilitar "indivíduos com os conhecimentos indispensáveis."<sup>22</sup> Não há indicação, porém, de utilização sistemática do instrumento. O regulamento redigido pelo Visconde do Uruguai, anos depois, foi nova tentativa de introduzir o método. Em carta a Penedo, Uruguai demonstrou lutar contra o arbítrio do "pistolão". Ele informou que, nas condições de então, o governo tinha excessivo arbítrio, o que enchia "o corpo diplomático de gente inabilitada e sem tirocício", uma "carreira para os bem-aventurados" (apud Mendonça: 2006, 89).

Apesar de o concurso público ter sido via minoritária no preenchimento das vagas nas três carreiras da pasta de negócios estrangeiros, ele foi eventualmente utilizado. A primeira ata em que se detalha o procedimento é a do concurso de amanuense de 1868. O fato de o número de concorrentes ter sido o mesmo do de vagas e o de um dos aprovados ser parente do diretor geral interino (e membro da banca do concurso) demonstra não ter sido competitivo, apesar de apresentar-se como "concurso aberto".<sup>23</sup> Esses certames, pelas fontes disponíveis, foram limitados aos cargos da Secretaria de Estado.

A República não rompeu esse padrão. Imediatamente após a sua proclamação, os cargos disponíveis foram utilizados como prêmios para republicanos históricos – como Lorena Ferreira, Grato de Sá Vale, Raimundo do Sá Vale e Gabriel de Piza. No governo Deodoro da Fonseca, em particular, a reforma do órgão

---

<sup>22</sup> Brasil. Ministério dos Negócios Estrangeiros. Relatório do anno de 1842 apresentado na 1a Sessão Ordinária da 5a legislatura. P. 18.

<sup>23</sup> De Alexandre Affonso de Carvalho para João Silveira de Souza. Concursos, relatórios, resultados finais. 26 de maio de 1868. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ.



**Foto 2: Concurso de 1917. Prova de datilografia e banca. Fonte: Revista da Semana (1918).**

fora repetidamente discutida, mas sempre adiada (Abranches: 1998, 228-30). Mesmo assim, houve alguns concursos. Um dos candidatos aprovados no certame de 1868, Frederico Affonso de Carvalho, presidiu a

comissão examinadora de um concurso para oficial de secretaria em março de 1902. O vencedor foi Raphael de Mayrink, que nos próximos vinte anos seria ativo na defesa do concurso público.<sup>24</sup>

Na gestão do Barão de Rio Branco (1902-1912), a situação não mudou.<sup>25</sup> O grande chanceler utilizou um sistema que obedecia "às condições sociais dos candidatos, muitos dos quais descendentes das velhas famílias do Império, filhos, netos ou bisnetos dos antigos Ministros ou Presidentes do Conselho da Monarquia" (Lyra: 1981, 69). Um crítico descreveu posteriormente o sistema de recrutamento utilizado pelo Barão da seguinte forma: "Procurava saber primeiro a quanto montava a fortuna de cada um dos candidatos e, depois, examinava com o maior cuidado as suas respectivas linhas de elegância pessoal. O nomeado era sempre o mais rico e o mais frajola."<sup>26</sup> Mas não foi um sistema de

<sup>24</sup> Ata do concurso para preenchimento de uma vaga de 2º oficial na Secretaria de Estado de Relações Exteriores. 11 de março de 1902. Concursos, relatórios, resultados finais. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ.

<sup>25</sup> Com base no relatório de 1913, Rio Branco fez 73 nomeações. Esses são cargos fixos e não contam comissários, cargos sem vencimentos, assistentes, etc. Não estão também servidores pagos diretamente pelo gabinete ou contratados que tomaram posse depois de 1903, mas faleceram, foram demitidos ou pediram exoneração antes de 1913.

<sup>26</sup> Ricardo Pinto. Falta capacidade. A Crítica. 27 de agosto de 1929.

apadrinhamento simples. Gilberto Freyre afirmou que Rio Branco foi "senhor quase absoluto do Itamaraty" (Freire: 2004, 70 e 177). Mesmo se admitirmos esse exagero, não se deve perder de vista que Rio Branco utilizou as contratações não como um fim em si mesmo; o Barão vinculou-as ao seu projeto de política externa. Os cargos à sua disposição foram, dessa maneira, utilizados como instrumentos para premiar amigos, aplacar potenciais críticos, agradar o presidente e seduzir parlamentares – ajudando a criar, assim, o espaço de legitimidade de sua gestão.<sup>27</sup> Em 1905, ordenou a contratação de um colaborador para "atender a uma recomendação" do deputado Medeiros e Albuquerque.<sup>28</sup> Quando foi criado o cargo de consultor jurídico do ministério, a despeito de Graça Aranha receber seu apoio, a nomeação recaiu sobre Amaro Cavalcanti, por determinação do presidente da república (Azevedo: 2002, 103). Felix Bocayuva, nomeado em 1904, era filho do primeiro ministro das relações exteriores da república, Quintino Bocayuva; Lucilo Bueno, nomeado em maio de 1905, do coronel Antonio Bueno, banqueiro e amigo do senador pernambucano Rosa e Silva; José de Paula Rodrigues Alves, nomeado em novembro de 1906, do presidente Rodrigues Alves; Alfredo Varella, nomeado em 1910, era ex-deputado pelo Rio Grande do Sul; Alcebiabes Peçanha, nomeado também em 1910, era nada menos que irmão do presidente Nilo Peçanha. Nenhum destes era rico e refinado. Nas setenta e três nomeações realizadas na gestão Rio Branco, portanto, há um

---

<sup>27</sup> Confrontando as setenta e três nomeações entre o relatório de 1902 e o de 1912, estão em minoria os casos em que o Barão procedeu segundo a visão apresentada pela literatura.

<sup>28</sup> Carta de Rio Branco para Gabriel de Piza. Petrópolis, 25 de janeiro de 1905; Carta de Gabriel de Piza para Rio Branco. Paris. 28 de fevereiro de 1906. Ver Almeida: 1911, x.

quadro bem mais complexo do que o apresentado até então na literatura.<sup>29</sup>

Mesmo assim, é possível observar, um ensaio na utilização do concurso público, especialmente em decorrência do Decreto Nº 5.039 de 16 de novembro de 1903. Foram realizados concursos para cônsul, secretário de legação e amanuense da Secretaria de Estado. Foi, contudo, experimento breve. Logo, a lei jazia morta. O decreto só começou a ser utilizado de forma sistemática após a morte do Barão.<sup>30</sup> Uma aceleração desse processo de mudança pode ser observada durante a Primeira Guerra Mundial. Era o bafejo da renovação. De Copenhague, Pedro Leão Velloso, afirmou: "A diplomacia é um ramo do serviço público, como outro qualquer. Não era possível, já se vê, que ela fosse a única das divisões de tal serviço a não evoluir, com o tempo, proporcionalmente às transformações sofridas pelo Estado, nos seus interesses, nas suas relações e na sua fisionomia."<sup>31</sup> E a evolução veio. A era de ouro do concurso como método de recrutamento na República Velha, com seis certames, foi entre 1917 e 1921. Resumindo esse período, o servidor Raul de Campos, afirmou: "De (1915).



Foto 3: Raphael de Mayrinck.  
Fonte: A Semana (1915).

fato, até então, a carreira diplomática só era acessível àqueles que dispunham de proteção, o que se não dá hoje em que todos

---

<sup>29</sup> Como considerado acima, esse número ainda é preliminar. Há indivíduos que foram nomeados e desligados no meio tempo, como o caso do poeta José Albano, que não estão nesse quantitativo.

<sup>30</sup> Ver Correio da Manhã. 15 de outubro de 1903; O Paiz. 30 de novembro de 1903; Correio da Manhã. 1º de dezembro de 1903; A Notícia. 30 de novembro de 1903; O Estado de São Paulo. 3 de dezembro de 1903; De Frederico Affonso Carvalho para Eneias Martins. Rio de Janeiro, 10 de julho de 1912. Concursos, relatórios, resultados finais. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ.

<sup>31</sup> Leão Velloso Neto. Correio da Manhã. 8 de janeiro de 1920.

podem a ela concorrer, confiantes no valor, que tiveram, e nas provas, que apresentarem."<sup>32</sup>

No concurso de 1917, somente dois candidatos disputavam as duas vagas existentes.<sup>33</sup> No ano seguinte, foi realizado outro, para o cargo de terceiro oficial. Raul de Campos presidiu a banca examinadora. Esse foi o primeiro em que é possível identificar uma imparcialidade maior da banca e critérios mais objetivos de seleção – enfim, o que mais se assemelha com o que denominamos hoje de concurso público. Tal fato fica ainda mais explícito quando, após onze provas, a banca decidiu dar a segunda colocação a uma mulher – Maria José de Castro Rebello Mendes.<sup>34</sup>

A cada concurso elevou-se a autonomia da banca e diminuiu-se a interferência de terceiros no processo. As provas escritas eram guardadas em cofre; o escrutínio era secreto; as arguições orais, públicas; ocorreu até um caso em que todos os candidatos foram inabilitados. Os pré-requisitos eram também elevados – provas de nacionalidade, capacidade física e atestados de idoneidade moral dados por autoridades policiais, judiciais e de duas pessoas de "notória responsabilidade social." Quando um candidato era inabilitado por um examinador, tal parecer era discutido por toda a comissão, para evitar que um candidato fosse excluído do certame pelo julgamento isolado de um examinador. No edital de 1920, solicitava-se a sua publicação nos diários oficiais dos estados – uma preocupação para

---

<sup>32</sup> De Raul de Campos para Azevedo Marques. 16 de agosto de 1921. Concursos, relatórios, resultados finais. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ.

<sup>33</sup> De Lauro Muller para Arthur Briggs. 25 de abril de 1917; Termo do exame para o cargo de Secretário de Legação, efetuado em 16 de abril de 1917. Concursos, relatórios, resultados finais. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ.

<sup>34</sup> De Raul de Campos para Luiz Leopoldo Fernandes Pinheiro. Rio de Janeiro, 28 de setembro de 1918. Concursos, relatórios, resultados finais. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ.

diversificar a composição de candidatos, política repetida no Estado Novo (1937-1945).<sup>35</sup>

O aspecto recorrente dos concursos desse período foi a desilusão da banca diante da escassa oferta de candidatos do nível almejado, indicando que, apesar de o concurso público ser visto como melhor via para lidar com essa situação, era insuficiente diante do mercado limitado. Assim, em 1920, Raul de Campos reclamou a Azevedo Marques, ministro das relações exteriores, "do pouco preparo com que geralmente se apresentam os candidatos", "fruto da desorganização do ensino entre nós". No ano seguinte, proferiu, agora para Félix Pacheco, argumento semelhante:

"Isso [as reprovações] vem provar quão necessário é o concurso para aqueles que se candidatam aos cargos da nossa representação no exterior e demonstrar, ao mesmo tempo, que é o concurso o único meio de fazer as seleções necessárias, de modo a que os nossos representantes demonstrem no estrangeiro uma cultura, senão completa, pelo menos relativa sobre as matérias, de que tem necessidade para o desempenho na carreira."<sup>36</sup>

A necessidade de uma preparação dos postulantes à carreira continuou a ser preocupação das bancas do concurso. Em 1923, Raul de Campos novamente informou que as provas demonstravam "a pouca cultura dos candidatos à carreira diplomática." Mesmo entre os 14 aprovados nos concursos de 1919 a 1923, somente três o foram por unanimidade.<sup>37</sup> Foi no contexto dessa situação que

---

<sup>35</sup> De Raul de Campos para Domício da Gama. 8 de abril de 1919; De Raul de Campos para Ministro de Estado. 30 de agosto de 1920. Concursos, relatórios, resultados finais. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ.

<sup>36</sup> De Raul de Campos para Felix Pacheco. 3 de fevereiro de 1923. Concursos, relatórios, resultados finais. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ.

<sup>37</sup> De Raul de Campos para Felix Pacheco. 3 de fevereiro de 1923. Concursos, relatórios, resultados finais. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ.



Raphael de Mayrinck, em sua 14ª banca de concurso, fez a reflexão mais sofisticada até então sobre as expectativas do órgão e a falta de oferta, na sociedade brasileira, de pessoas de nível compatível. Aqui vislumbramos, pela primeira vez, na era dos concursos públicos, a necessidade de uma instituição semelhante ao que seria, no futuro, o IRBr. Sua comunicação é o retrato da frustração dessa geração e, pela sua clarividência e intuição, deve ser registrada:

"Esse concurso, ao qual, presume-se, devem apresentar-se jovens pertencentes à elite intelectual da nossa sociedade, não pode, infelizmente, comparar-se com os concursos análogos a que são submetidos os candidatos ao Ministério das Relações Exteriores da Alemanha, dos Estados Unidos, da França, da Itália, do Japão, e mesmo de outros países menos importantes como a Suécia e a Suíça. As disciplinas exigidas nesses países, além de muito mais numerosas, são examinadas com uma severidade e minuciosidade só compatíveis com a cultura geral e, pode-se dizer, com a erudição de candidatos, incomparavelmente mais preparados e ilustrados do que a quase totalidade dos nossos jovens. Mas, é forçoso confessar, que lhes não cabe toda a culpa nessa lamentável inferioridade. Com efeito, a deficiência do nosso ensino secundário é impressionante. Digo-o com algum conhecimento do assunto, porque tenho regido cadeiras no Colégio Pedro II, examinando no fim destes últimos anos letivos, e inspecionado estabelecimentos do ensino secundário. Entretanto, Senhor Ministro, apesar de não ser possível comparar o preparo intelectual dos nossos bacharelados com o dos daqueles países, existem em Paris, Berlim, Oxford, etc., academias, cujo fim é formar candidatos para os diversos ramos da administração pública, e, muito especialmente, para o Ministério do Exterior. Assim, por exemplo, [é] a École des Sciences Morales e

Politiques, em Paris. A criação de uma faculdade, como essas a que aludo, seria talvez extemporânea num país como o nosso, que nem ao menos possui uma Faculdade de Letras, e cujo ensino secundário é de nível desoladamente baixo; mas, senhor ministro, a organização de um curso oficial de Ciências Políticas e Diplomáticas constituiria um dos maiores serviços que um Ministro do Exterior possa prestar ao nosso Ministério e à nação brasileira. (...) É necessário, senhor ministro, preparar os candidatos ao nosso ministério de modo que eles se apresentem ao concurso com conhecimentos mais profundos e sistemáticos, à altura da carreira que ambicionam seguir, e também auxiliar os que já fazem parte da nossa Casa, afim de que se tornem cada dia mais dignos dos cargos que ocupam. (...) Para isso se faz mister organizar um curso especial em que além das matérias exigidas atualmente para o concurso, se ensine a Economia Política, as grandes questões sociais, a história dos tratados do Brasil, a dos de Portugal relativos ao Brasil, a história das literaturas comparadas, a contabilidade administrativa. Todas as matérias do curso deverão ser estudadas com o maior desenvolvimento possível. As aulas seriam dadas de manhã. À tarde, o diretor do curso ficaria encarregado de promover preleções e conferências em que os nossos colegas da Secretaria, os nossos diplomatas e cónsules relatassem fatos interessantes da vida internacional brasileira, quer do ponto de vista político, quer econômico e comercial. Assim também poderíamos ter a colaboração de conferencistas nacionais e estrangeiros. Neste sentido, rogo a Vossa Excelência permitir-me apresentar-lhe um projeto da

organização do Curso e das Conferências de Ciências Políticas e Diplomáticas."<sup>38</sup>

No concurso de 1930 para terceiro oficial, Mayrinck novamente repetiu seu diagnóstico de provas "fracas", mas que correspondiam "inteiramente ao baixíssimo nível intelectual que se vai verificando, com profundo desgosto e imenso temor para o futuro do Brasil, na mocidade atual."<sup>39</sup> Ele recomendou a Octávio Mangabeira, o ministro das relações exteriores, aproveitar as novas instalações do ministério para criar cursos que preparassem os candidatos nas matérias necessárias para a nomeação ao cargo de terceiro oficial e para o aperfeiçoamento dos servidores.<sup>40</sup> É admirável a semelhança do seu projeto com as atividades do Instituto Rio Branco do final da década de 1940, mesmo em seus dilemas entre ser uma instância voltada para formar a juventude brasileira ou um instrumento mais focado para as necessidades internas do órgão. Um ponto adicional é que Mayrinck estava longe de ser uma voz pregando no deserto. As carências na formação dos diplomatas eram observadas inclusive por políticos. O gaúcho Lindolfo Collor, por exemplo, argumentou que até na Argentina, no Chile e no Peru existiam cursos especiais de ciência política e administração que ofertavam para o serviço exterior uma mão de obra qualificada para enfrentar os desafios da época. Em sua opinião, "para ter bons diplomatas e cónsules, é preciso formá-los, e no estado atual do ensino no

---

<sup>38</sup> De Moacyr Briggs para Octavio Mangabeira. 23 de maio de 1929; De Raphael Mayrinck para Octavio Mangabeira. 27 de junho de 1929. Concursos, relatórios, resultados finais. Lata 580. Maço 1. AHI-RJ. Convém lembrar que fazia poucos anos que, pelo Rogers Act, foi criado, no âmbito do governo americano, o Foreign Service School.

<sup>39</sup> De Raphael Mayrink para Octavio Mangabeira. 27 de junho de 1930. Maço 13.120. AHI-RJ.

<sup>40</sup> De Raphael Mayrinck para Octavio Mangabeira. 27 de junho de 1930. Maço 13.120. AHI-RJ.

Brasil isso é quase impossível. Só um autodidata poderá, pelo esforço próprio, granjear os conhecimentos necessários para o bom desempenho dessas funções, cada vez mais complexas e inçadas de dificuldades." Aqui, portanto, há outra instância em que se cogitou a criação de uma escola de diplomacia, apesar de o político não ter chegado explicitamente a essa conclusão.<sup>41</sup>

O uso do concurso público para mecanismo de seleção, portanto, não foi estranho à República Velha. Era, inclusive, "considerado o mais rigoroso do Brasil". Para a infelicidade de vários, era irregular, de forma que mais da metade dos servidores das três carreiras acederam sem passar por tal procedimento (Norton: 1930, 75).

#

### **"Cercá-lo de todo o prestígio necessário"**

A Revolução de 1930 ocasionou, inicialmente, uma reversão na utilização do concurso público como mecanismo de recrutamento. Afonso Arinos, filho de Afrânio de Mello Franco, ministro das relações exteriores, observou a anormalidade da situação: "Não [era] possível deixar de premiar amigos e de tolher adversários" (Franco: 1977, 1020). Com efeito, o presidente Getúlio Vargas não se escusaria de utilizar os cargos no setor como moeda política, de maneira a premiar aliados ou afastar do país personalidades inconvenientes. Havia, em especial, um problema que a nova liderança política não poderia ignorar: os auxiliares de consulado. Desde a época do Império, a acesso às carreiras do serviço exterior vinha predominantemente

---

<sup>41</sup> Tal argumento foi trabalhado em editorial do jornal O Paiz, que afirmou: "Nunca se cogitou entre nós (...) preparar homens para esse ofício. O orçamento das Relações Exteriores. O Paiz. 26 de agosto de 1927; Escola de diplomatas. O Paiz. 28 de agosto de 1927; Na Câmara Federal. Diário Nacional. 26 de agosto de 1927.

por intermédio desse cargo, usado para apadrinhados de políticos poderosos e familiares de diplomatas. Em 1927, por exemplo, eram nomeados por simples portaria do ministro e, posteriormente, poderiam ter acesso ao cargo de cônsul de 2ª classe. Essa situação acabou com os concursos para o cargo, pois todo auxiliar de consulado, a partir da nomeação, não tinha "outra preocupação senão a de conseguir o seu definitivo ingresso no quadro consular."<sup>42</sup> Isso envolveu, necessariamente, pressionar para que os cargos não fossem direcionados para a concorrência



**Foto 4: Salão da biblioteca do Palácio do Itamaraty, Rio de Janeiro. Aqui realizaram-se os concursos da década de 1930 até a década de 1960. Fonte: Itamaraty.**

aberta dos concursos.

A reforma do ministério de 1931, planejada por Maurício Nabuco, Raphael de Mayrink, Luis de Faro Júnior, Mario de Vasconcellos, Hildebrando Accioly e outros, seria mais um capítulo nesse processo. Foi demandada a volta do concurso. Em uma nota a Mello Franco, um de seus assessores

afirmou: "Até agora, nenhum dos Ministérios conseguiu aplicar os princípios salutareos de boa administração levantados pela revolução. Nem poderão tão cedo. A complexidade de suas organizações exigirá demorados estudos, para se removerem os males existentes. Há, no entanto, uma exceção. O Ministério das Relações Exteriores, pelo número reduzido de empregados que formam os seus quadros, pela simplicidade dos seus orçamentos,

---

<sup>42</sup> O orçamento das Relações Exteriores. O Paiz. 27 de agosto de 1927; Sete meses do governo provisório. Correio da Manhã. 4 de junho de 1931.

pelos estudos que de longos anos vêm sendo feitos, e, ainda, por outros motivos, pode e deve, desde já, fazer as reformas que o momento exige, para poder servir amanhã o Brasil novo."<sup>43</sup> Os anseios reformistas da década de 1920, assim, utilizaram o novo quadro institucional para finalmente avançar na reestruturação do serviço exterior. A reforma procurou encerrar as nomeações no quadro de auxiliares de consulado, limitando-os a 50, com vistas à sua gradual eliminação. Os remanescentes, por sua vez, seriam progressivamente aproveitados na carreira consular.<sup>44</sup> A medida, de certa forma, foi engenhosa por achar um motivo técnico para a destituição de pessoas nomeadas pelo regime anterior e abrir as comportas para novas nomeações. Ela também era um meio termo entre uma reforma radical e a supremacia das nomeações diretas de auxiliares de consulado.

Poucos anos depois, o concurso de provas lentamente retornou. Isso não foi uma estratégia do governo – apesar de, em retrospectiva, aparentar ter sido. Decorreu das demandas internas dos reformistas do órgão, que enquadraram a iniciativa na agenda de moralização do Estado. O primeiro concurso após a Revolução de 1930 realizado pelo grupo foi o de 1934. Neste momento, é possível observar a existência de cursinhos privados para a preparação de candidatos, além dos professores particulares. O reinício do concurso público, dessa maneira, fomentou, na iniciativa privada, iniciativas para melhorar o nível dos candidatos, ajudando a dirimir a carência de mão de

---

<sup>43</sup> Ligeira justificação (pessoal para o senhor ministro). Sem autor e data. Reformas administrativas do MRE. 1931 (fev.). Maço 2.800. AHI-RJ.

<sup>44</sup> A documentação sobre a reforma é escassa e, pior, não é possível saber a autoria dos trabalhos. Ela, contudo, permite visualizar como o processo decisório foi conduzido. Primeiro, fez-se um rascunho de projeto de lei e, depois, cada um do pequeno grupo de assessores de Afrânio de Melo Franco introduziu emendas e comentários. O Projeto Substitutivo de reforma do ministério foi enviado a Mello Franco em 24 de dezembro. Projeto substitutivo. 24 de dezembro de 1930. Projeto de reorganização dos serviços do MRE. 1930-1931. Maço 2.799.

obra qualificada. De Manuel Pio Corrêa (1937) a Ramiro Saraiva Guerreiro (1945), temos farta evidência de utilização de tais serviços pelos candidatos aprovados (Corrêa: 1995, 98-9; Guerreiro: 2010, 34-7).<sup>45</sup>

Não foi fácil a coexistência de tipos distintos de recrutamento. Internamente, as críticas foram implacáveis. O diplomata Fonseca Hermes, examinador do concurso de 1935, considerou os concursos de títulos uma modalidade em que influíam a "arbitrariedade" e o "favoritismo" na seleção de candidatos. A possibilidade de se ter só esse tipo de seleção, em sua opinião, ocasionaria "perturbações graves" e iria "preterir direitos (...) amparados até pela tradição do Itamaraty".<sup>46</sup> Essa era a posição predominante, mas não apoiada pelo



Foto 5: Maurício Nabuco.  
Fonte: Arquivo Nacional.

Catete, que ainda desejava ter a discricionariedade de nomear diretamente sem concurso. Em agosto de 1935, por exemplo, Vargas nomeou Gilberto Amado para o topo da carreira diplomática, quebrando a hierarquia. Macedo Soares, na chefia do Itamaraty, foi contra, mas teve de resignar-se. É curioso que, em janeiro desse mesmo ano, o próprio Gilberto Amado, como consultor jurídico, afirmou ao ministro Macedo Soares que "todas as vagas

---

<sup>45</sup> De Washington Garcia para Mauricio Nabuco. 1º de maio de 1934; De Maurício Nabuco para Conde de Affonso Celso. 14 de maio de 1934. Maço 13.120. AHI-RJ.

<sup>46</sup> Fonseca Hermes. Relatório sobre o concurso para cônsules de 3ª classe. 1935. 24 de julho de 1935. Maço 13.120. AHI-RJ.

[da carreira] só poderão ser preenchidas por concurso – de provas ou de títulos."<sup>47</sup>



**Foto 6: Cerimônia de criação do DASP. Atrás de Getúlio Vargas, o diplomata Moacyr Briggs. Fonte: Correio**

Com o Estado Novo, fez-se, principalmente no âmbito do DASP, tábula rasa de todos os esforços do passado de reforma da gestão de pessoal. Um exemplo claro é o depoimento de Arízio Viana, na época trabalhando na área de recrutamento da instituição: "A situação anterior a 1936 se caracterizava pela predominância de interesses contrários à administração científica no tratamento dos problemas relativos ao funcionalismo civil. Todos os atos fundamentais da vida funcional dos servidores públicos (...) sofriam influências políticas" (Viana: 1953, 59).<sup>48</sup>

O uso do concurso público como método de recrutamento, no Itamaraty, como ficou claro na argumentação acima, não nasceu com o DASP. Essa foi uma prática recorrente, ainda que irregular. A administração desses certames foi conduzida pelos servidores da carreira de Secretaria de Estado, muitos deles também selecionados por concurso. Esse grupo sistematicamente defendeu tal política e foi vitorioso em criar critérios mais rigorosos e imparciais de seleção. Em 1934, já se falava que "os concursos do Itamaraty sempre se caracterizaram pelo seu critério e jamais deram ensejo a qualquer reclamação dos

---

<sup>47</sup> Amado: 1960, 215-45; O Sr. Gilberto Amado, embaixador na Bélgica? Correio Paulistano. 16 de agosto de 1935; De Gilberto Amado para Macedo Soares. 22 de janeiro de 1935. Maço 13.328. AHI-RJ. Grifo no original.

<sup>48</sup> O fato de Arízio Viana ter aceito ocupar, em 1954, o cargo de ministro de assuntos econômicos em Roma, abandonando o DASP por uma prebenda típica do ancien regime administrativo demonstra bem como o monumento e a revolução nos costumes que os defensores acreditavam existir teve limites bem claros (Siegel: 1964, 195)



interessados."<sup>49</sup> Como veremos abaixo, essa experiência foi aproveitada pelo DASP. O uso mais recorrente do concurso demonstrou que a baixa qualidade dos servidores não decorreu da falta de um mecanismo que julgasse o mérito dos candidatos. Havia um problema no mercado de trabalho. Mesmo os jovens egressos da elite social e econômica do país tinham nível de preparo inadequado. Isso era a realidade para quase todo o serviço público brasileiro, mas o contato cotidiano da diplomacia com serviços congêneres no exterior tornou patente a fragilidade do sistema educacional brasileiro e ocasionou a apresentação de propostas de suplementar a um critério rigoroso de seleção, um mecanismo educacional de formação.

#

## **O Estado Novo e o DASP**

Em 10 de novembro de 1937, foi instaurado o Estado Novo, um regime ditatorial liderado por Getúlio Vargas. Como o próprio presidente afirmou, a nova situação política permitiria um conjunto de reformas que não poderia ser conduzido "em um regime em que predominasse o interesse das conveniências políticas e das injunções partidárias" (democracia).<sup>50</sup> Uma das primeiras áreas em que se avançou foi no uso mais sistemático do concurso de provas como mecanismo de seleção para servidores públicos civis. Isso veio por intermédio do DASP, previsto na Constituição de 1937 e instalado em julho do ano seguinte.

---

<sup>49</sup> Os concursos do Itamaraty. Diário de Notícias. 3 de março de 1934.

<sup>50</sup> Neto: 2013, epígrafe.

O DASP não nasceu somente do gênio criativo de Luiz Simões Lopes, ativo assessor de Vargas e primeiro chefe da instituição. O Itamaraty teve papel fundamental na criação do órgão por intermédio do diplomata Maurício Nabuco e de sua equipe. Nabuco notabilizara-se, na década de 1920, na reforma das instalações físicas e nos métodos de gestão administrativa do Itamaraty. No início do governo Vargas, liderou uma força tarefa para modernizar os Correios e Telégrafos. Com objetivo de estudar os salários dos servidores públicos, o parlamento convocou Nabuco para redigir um relatório sobre a administração pública brasileira com base no sistema orçamentário e de progressão de carreira implementado no Itamaraty. O resultado de tal esforço foi um documento em que, entre outras medidas, propôs um mecanismo de recrutamento mais severo, que fornecesse um atestado dos potenciais candidatos a cargos públicos do ponto de vista intelectual e até de saúde. Além disso, ao tomar posse, o servidor observaria vários estágios da carreira, algo que o incentivaria ao trabalho. Todo esse processo, na opinião de Nabuco, deveria ser conduzido por uma agência central. O relatório foi engavetado, mas não esquecido, especialmente por Simões Lopes, sucessor de Nabuco na Comissão e grande admirador do diplomata (Lopes: 2003, 12 e 33; Siegel: 1964, 66-72).<sup>51</sup>

Simões Lopes, ao ser nomeado por Vargas para chefiar o DASP, já tinha uma agenda inspirada nas lições do diplomata.<sup>52</sup> O jovem gaúcho convocou dois de seus cinco assistentes das

---

<sup>51</sup> De acordo com o depoimento de Simões Lopes, Moacyr Briggs foi "o principal personagem que compunha a comissão dirigida pelo embaixador Maurício Nabuco. Moacyr Briggs me acompanhou desde esse momento, ajudou muito nos trabalhos de classificação de cargos, orientação geral no serviço público e, mais tarde, quando o Conselho Federal de Serviço Público Civil foi substituído pelo (...) DASP, eu também o convidei para ser o diretor da Divisão de Organização" (Lopes: 2003, 33). Um perfil biográfico de Briggs está disponível na Revista de Administração Pública. 3/68. Pág.: 5-8.

<sup>52</sup> Carta de Simões Lopes a Getúlio Vargas. Paris, 15 de janeiro de 1937. GV c 1937.01.15. Grifo no original.

fileiras do Itamaraty (Moacyr Ribeiro Briggs e Deusdedit Pereira Travassos), algo que se repetiria nos anos seguintes.<sup>53</sup> Moacyr Briggs, em particular, elaborou o anteprojeto do "Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Cíveis" e ascenderia para ocupar a direção do próprio DASP em 1945.<sup>54</sup> Como afirmou o ministro da educação, Gustavo Capanema, "a reorganização do serviço público nasceu no Itamaraty."<sup>55</sup>



**Foto 7: Oswaldo Aranha.**  
**Fonte: Nações Unidas**  
**(1947).**

O DASP, portanto, beneficiou-se da contribuição de vários diplomatas em sua criação. Desse momento em diante, haveria fenômeno complementar, de intrusividade no Itamaraty, inclusive com a retirada da gestão do processo de recrutamento do órgão. O DASP redigiu e publicou os editais e as instruções de concursos, conduziu os certames e informou as listas dos candidatos aprovados.<sup>56</sup> Muitas dessas atividades foram realizadas em

---

<sup>53</sup> Em dezembro, Roberto de Vasconcellos, auxiliar de consulado, foi chamado por Moacyr Briggs para atuar no Conselho. Até 1945, vários diplomatas atuaram no DASP. De Simões Lopes para Macedo Soares. 9 de dezembro de 1936; De Moacyr Briggs para Macedo Soares. 11 de dezembro de 1936. DASP. Ofícios Recebidos. AHI-RJ.

<sup>54</sup> De Simões Lopes para Luiz Avelino Gurgel do Amaral. 21 de outubro de 1937; De Simões Lopes para Maurício Nabuco. 4 de março de 1937. DASP. Ofícios Recebidos. AHI-RJ.

<sup>55</sup> Capanema, no entanto, tinha visão distinta desse processo. Para ele, a influência do Itamaraty veio por intermédio da experiência de reforma administrativa no Ministério da Educação. Segundo ele, quando foi secretário do interior do governo de Minas Gerais, chamou o diplomata Fernando Lobo para reorganizar o órgão. Tal esforço foi tão positivo que, quando assumiu o Ministério da Educação, solicitou ao Itamaraty assistência para reorganizar o órgão. Dessa vez, foi auxiliado por Moacyr Briggs. Eles consolidaram toda a reforma em uma peça legal encaminhada para o Catete. Para Capanema, foi com base nesse trabalho que Simões Lopes elaborou um projeto de reorganização do serviço público, que desembocaria posteriormente no DASP. Notas taquigráficas da Comissão de Estudos para Reestruturação do Serviço do Ministério. 21 de setembro de 1956. Maço 84.258. AHI-BSB.

<sup>56</sup> De Paulo Lyra para Oswaldo Aranha. Concurso carreira de diplomata. 11 de dezembro de 1939. Maço 13.120. AHI-RJ.

colaboração com a chancelaria, mas em casos de divergência, nesses anos iniciais, o Itamaraty levou a pior.<sup>57</sup>

Os concursos para o Itamaraty, semelhantes aos conduzidos anteriormente por esta organização, serviram de vitrine para o DASP (Lopes: 2003, 17-8). Mesmo assim, havia diferenças. No concurso de 1937.<sup>58</sup> Dos onze examinadores, somente um era do Itamaraty – Hildebrando Acioly, na prova de Direito Internacional Público. As provas escritas, por sua vez, não tinham a identificação do nome do concorrente. A geração reformista do Itamaraty aplaudiu a organização do certame por retirar das mãos de políticos e da cúpula do órgão o mecanismo de recrutamento, ampliando e aperfeiçoando o sistema executado, ainda que de maneira intermitente, desde 1917. Um aspecto negativo, no entanto, foi a transferência excessiva de poder para uma entidade pouco afeita às particularidades e tradições do ministério.

O primeiro concurso conduzido pelo DASP, o de 1938, coincidiu com a reforma implementada por Oswaldo Aranha no Itamaraty. Além de, finalmente, unificar os quadros consular e diplomático, determinou que, com algumas exceções, somente poderiam ser contratados diplomatas por intermédio de concurso de provas ou de títulos. O novo regulamento tentou, novamente, acabar com o cargo de auxiliar de consulado. A medida teve impacto direto no concurso de 1938, pois a dotação resultante da eliminação foi utilizada para preencher os cargos vagos da classe inicial da carreira diplomática. Como medida de

---

<sup>57</sup> Isso envolvia até detalhes, como quando Luiz de Faro Júnior, o Diretor do Departamento Administrativo do Itamaraty, tentou, em 1941, modificar o edital redigido pelo DASP para retirar o livro "Contrastes e confrontos", de Euclides da Cunha do concurso. Ele não conseguiu alcançar o objetivo. De Luiz de Faro Junior para Murillo Braga. 12 de maio de 1941. Maço 34691. AHI-RJ

<sup>58</sup> Promovido sob o Conselho Federal do Serviço Público Civil, o antecessor do DASP, um dos fatos mais chocantes foi a composição da banca.

transição, porém, metade das novas vagas seriam ocupadas pelos melhores auxiliares de consulados — uma prescrição que ocasionaria vários problemas com o DASP nos anos seguintes. Um aspecto lamentável da reforma foi a exclusão da acessão das mulheres da carreira, situação que perdurou até 1954, com a exceção de curto período de dezembro de 1945 a abril de 1946.

Apesar de suas limitações, a reforma proveu a perfeita desculpa para recusar as dezenas de solicitações de emprego com que Oswaldo Aranha era constantemente achacado. Para um pernambucano que desejava uma nomeação, o gaúcho asseverou que as nomeações dependiam de concurso, não podendo atender à sua solicitação. Para a mãe de um auxiliar de consulado, indicou estar "impossibilitado de satisfazê-la em face da legislação vigente." Para uma amiga de sua esposa, que desejava um emprego para o filho, disse que nada lhe daria mais satisfação, mas "de acordo com o regulamento (...) dependem de concurso as nomeações para as carreiras diplomática e consular."<sup>59</sup> Esse tipo de solicitação era igualmente submetido a outras chefias do órgão, como Maurício Nabuco, o Secretário Geral do ministério em 1939. Ele recebeu, por exemplo, carta de Luís Martins de Souza Dantas, o longo representante do Brasil em Paris, recomendando a contratação de um conhecido. Em sua resposta, Nabuco afirmou: "Há já dois anos que não ingressa ninguém, segundo me consta, nesta Secretaria, senão por concurso. Como, durante muitos anos, me bati por essa forma de recrutamento, sou o menos indicado para encaminhar por outra porta, por melhores que sejam os predicados dos candidatos."<sup>60</sup> O DASP, por sua vez, foi a maior

---

<sup>59</sup> De Aranha para Ariston Filho. 20 de maio de 1938; De Aranha para Ida Penna. 23 de maio de 1938. OA 38.01.06/2 cp.

<sup>60</sup> De Maurício Nabuco para Souza Dantas. 30 de novembro de 1939. Maço 13.328. AHI-RJ. A resposta, porém, não foi correta. Várias pessoas foram nomeadas sem concurso, inclusive dois netos do Barão do Rio Branco.

proteção do ministério nesses anos, servindo de colchão de amortecimento entre o Itamaraty e os que desejavam empregar parentes e corregilionários. Um caso contado por Simões Lopes é o da esposa do futuro ministro das relações exteriores, Neves da Fontoura. Ela procurou o DASP desejando reverter a reprovação de sua filha na prova de francês do concurso. Lopes teria examinado a prova junto com ela e se negado terminantemente a revisar a nota (Lopes: 2003, 23).

Havia, entre Oswaldo Aranha e Simões Lopes, laços de companherismo. As palavras de um para outro, no início do Estado Novo, eram informais, descontraídas, permitindo, aqui e ali, uma ponta de ironia ou uma frase mais dura. Isso mudaria. O relacionamento entre as duas instituições que comandavam deram ensejo a crescentes conflitos. Simões Lopes não se conformava em simplesmente negar as solicitações do primeiro; dava lições sobre como o órgão deveria ser gerido. Aranha, por sua vez, não aceitou o mandato intrusivo do DASP nas atividades do ministério. No início do Estado Novo, a cordialidade superou os conflitos; mas a paciência de Aranha e da diplomacia com as julgadas intromissões do DASP logo esgotou-se.<sup>61</sup>

Muitas vezes, as disputas foram sobre o processo de recrutamento. Oswaldo Aranha não tinha posicionamento contrário ao concurso de provas. Ele, contudo, estava longe de acreditar que esse deveria ser o método exclusivo de seleção de servidores. Anteriormente, considerou Aranha, havia mecanismo recrutando os melhores auxiliares de consulado para preencher as carreiras consular e diplomática do ministério. Quando eliminou-

---

<sup>61</sup> De Simões Lopes para Manoel Pio Corrêa Júnior. 17 de janeiro de 1938; De Simões Lopes a Luiz Avelino Gurgel do Amaral. 8 de fevereiro de 1938; De Simões Lopes para Getúlio Vargas. 12 de julho de 1938; De Simões Lopes para Oswaldo Aranha. 27 de março de 1939; De Oswaldo Aranha a Vargas. 20 de setembro de 1940; De Simões Lopes para Getúlio Vargas. 7 de outubro de 1940. DASP. Ofícios Recebidos. AHI-RJ



**Foto 8: Jorge Latour. Fonte: Careta (1927).**

se essa forma de ingresso, impediu-se que dezenas de jovens já no sistema fossem aproveitados.<sup>62</sup> Essa opinião era corroborada por vários servidores do órgão, principalmente os que tinham expectativas de nomear seus filhos. Um diplomata afirmou que "se o regime de concurso" tinha sido bem sucedido em termos de resultado, não seriam menores resultados os originados "do aproveitamento de servidores capazes, possuidores de grande prática do serviço".

Afinal, "o mérito se adquire tanto em um concurso de provas como em anos e anos de dedicação ao Ministério".<sup>63</sup> Mas não era mais conveniente a simples a simples contratação direta.

Simões Lopes não apreciou essas invectivas, considerando-as tentativas de "invadir atribuições suas" e transgredir a lei e os fundamentos do regime meritocrático que desejava implementar. Ele e seus assessores apoiaram-se no espírito que o DASP inspirava na administração pública e, informalmente, insinuavam que as seleções por título nada mais eram do que puro e simples apadrinhamento; Aranha, por sua vez, afirmava que o Itamaraty "levava a efeito concursos conhecidos pela sua honestidade e severidade muito antes de o DASP existir"; ele também apoiou-se no texto legal da reforma que implementara em 1938, na qual se determinava o rodízio na utilização do concurso de provas com a seleção de títulos para auxiliares de consulado. O chanceler,

---

<sup>62</sup> Do Itamaraty [s.a.] para Simões Lopes. 30 de setembro de 1942; De Simões Lopes para Getúlio Vargas. 12 de julho de 1938; De Oswaldo Aranha para Getúlio Vargas. 9 de fevereiro de 1943. Maço 35.528. AHI-RJ. Nas memórias de Carlos Alves de Souza há a impressão que Aranha era contrário ao concurso de provas, algo equivocado segundo a documentação (Souza: 1979, 176).

<sup>63</sup> "O DASP deseja....". Sem data e autor. Maço 38.214. AHI-RJ.

contudo, desejava nomear extranumerários e outros funcionários, hipótese não prevista na lei.<sup>64</sup>

Em 1941, ocorreu o embate dessas duas forças. Foram abertas diversas vagas com aposentadorias e afastamentos de servidores e iniciou-se a discussão sobre qual processo seletivo deveria ser utilizado para seu suprimento. Aranha conseguiu que o DASP promovesse o concurso de títulos, mas não contou com o resultado. Ao aplicar um alto padrão aos candidatos, o DASP inabilitou todos. Simões Lopes, com isso, buscou privilegiar os que passaram no concurso anterior, de provas, mas não nomeados ainda por falta de vagas. O Itamaraty acabou convencendo Vargas de que a seleção fora inadequada e que o próprio órgão poderia escolher os melhores candidatos. O presidente acabou cedendo. O conflito deixou claro para Oswaldo Aranha e seus assessores como era negativo estar à mercê do DASP.<sup>65</sup>

Ao final do Estado Novo, ocorreram ajustes pouco condizentes com a lisura que Simões Lopes cotidianamente propagava. Equilibrando-se sob as forças que exigiam pronto retorno à democracia, o presidente crescentemente utilizou os cargos públicos disponíveis para manter e ganhar aliados. Isso demonstra que o eixo condutor da gestão de Vargas no tema de

---

<sup>64</sup> De Oswaldo Aranha para Getúlio Vargas. 10 de julho de 1941; De Oswaldo Aranha para Simões Lopes. 14 de agosto de 1941; De Oswaldo Aranha para Getúlio Vargas. 21 de agosto de 1941. Maço 34691. AHI-RJ.

<sup>65</sup> A conflito não parou aí. Quando, na manhã de quinta, 30 de setembro de 1942, os servidores do Itamaraty abriram o jornal Diário de Notícias, encontraram reportagem afirmando que o DASP lamentou "que a esta altura ainda se pretenda fazer nomeação para cargo de carreira sem a satisfação de concurso, cujo sentido altamente moralizador e democrático por si mesmo se impõe." Em um raivoso ofício do mesmo dia, o Itamaraty reclamou da "publicidade quase escandalosa" sobre o assunto, e que não era contra o concurso, somente que "nada tinha a opor" ao aproveitamento de servidores que após anos de trabalho no órgão revelaram "inteligência, aptidão, eficiência e devotamento ao serviço, podendo, com vantagem sobre quaisquer outros, ocupar em caráter efetivo cargos públicos." Não serão criados cargos de arquivologista no Ministério das Relações Exteriores. 30 de setembro de 1942; Do Itamaraty [s.a.] para Simões Lopes. 30 de setembro de 1942. DASP. Ofícios expedidos. AHI-RJ. Ver Guerreiro: 2010, 44-5.



recrutamento sempre esteve subordinado aos seus interesses de manutenção de poder. Enquanto significou ter um serviço público mais profissional para executar com eficiência as tarefas de crescimento econômico, apoiou o DASP; mas quando poder foi ameaçado, não teve menoscabo em usar a patronagem como instrumento político.

#

## **A batalha de Jorge Latour**

O diplomata Jorge Latour foi o personagem central na criação do Instituto Rio Branco. Grande esportista (remador e nadador), dizia-se um dos criadores do pólo aquático no Brasil. Notabilizou-se, igualmente, no jornalismo. Na década de 1920, fez parte de uma geração entusiasmada com a Liga das Nações. Latour era como os futuristas italianos – radical e revolucionário; preconceituoso e reacionário. Acedendo ao Itamaraty por concurso público em 1918, foi servidor pouco convencional. Afoito, abraçou a causa revolucionária contra o presidente Artur Bernardes. Foi demitido, após ser preso. Seu afastamento do ministério não durou muito. Foi reintegrado e transferido para a carreira diplomática. Na historiografia da diplomacia brasileira, ele ocupa uma posição pouco lisonjeira em decorrência de sua ação em Varsóvia (1936-1937) e em Roma (1931-1934 e 1936-1938). No primeiro posto, conjuntamente com um subordinado, foi ativo no envio de análises cáusticas sobre a situação dos judeus, considerados por ele "nocivos" e "perniciosos elementos indesejáveis em todos os países", tendo enviado à Secretaria de Estado fotografias de guetos de Varsóvia para reforçar suas opiniões. No segundo posto, disputou com um

colega a posição de representante da Ação Integralista Brasileira junto ao governo italiano (apud Carneiro: 1988, 157, 304, 9, 11; Milgram: 2007, 383, 5, 7 e 94; Seitenfus: 1984, 516).

Ao retornar ao Brasil, em 1943, era um "funcionário competente, sério [e] austero", de acordo com um jovem colaborador que o conheceu pouco depois desse período (Calábria: 2003, 51). Ao tornar-se chefe interino do Serviço de Documentação, ficou admirado com a riqueza do acervo do Itamaraty, e, ao mesmo tempo, incomodado pela situação de abandono. Em sua opinião, este deveria "influir produtivamente sobre as gerações moças que ingressam na carreira diplomática e consular, de modo a exercer, até certo ponto, uma função universitária, uma ação de aperfeiçoamento, um estímulo à curiosidade sã e construtiva dos estudiosos." Ele cogitou, nesse momento, a criação de uma instituição direcionada para "o ensino e treinamento de todas as matérias de interesse para a conservação e consolidação interna da nação e da nacionalidade brasileiras e de sua expansão ou projeção no exterior, mediante o desenvolvimento de sua política externa e de suas relações internacionais em seus diferentes aspectos" (grifo no original). Seria voltada para a administração federal e estadual e aos interessados de forma geral, além de ofertar cursos avulsos e esporádicos para "cronistas internacionais" e "agentes comerciais no exterior". Os modelos para a sua proposta foram o British Museum, o Louvre, o Pergamon e o Vaticano – ao mesmo tempo em que enriqueciam seus patrimônios culturais, constituíram-se em escolas de formação técnica e artística. Seria uma entidade mista, oficial e privada, com a forma civil

de fundação, anexa ao Itamaraty.<sup>66</sup> Esse plano inicial, portanto, era muito diferente do que acabou sendo o Instituto Rio Branco. Primeiro, havia uma forte vinculação entre o acervo histórico do órgão e as atividades propostas – as últimas servindo para dar utilidade ao primeiro. Segundo, seria distinta do ponto de vista administrativo em decorrência de sua forma estatutária. Terceiro, e mais importante, voltar-se-ia para um público mais amplo.

O diplomata levou seu plano a Carlos Alves de Souza, chefe do Departamento de Administração, provavelmente no início de 1944, e ao Ministro das Relações Exteriores, que aprovou a iniciativa em 19 de maio do mesmo ano. Posteriormente, Latour redigiu um resumo da iniciativa para o Presidente da República. Os benefícios para o Itamaraty eram claros. Primeiro, era um passo importante na agenda de formação de pessoal, uma demanda antiga, como observamos acima. Segundo, poderia servir de plataforma para influenciar o processo de recrutamento de servidores, recuperando uma competência zelosamente guardada pelo DASP. Terceiro, era proposta concreta em momento peculiar do ministério, que celebrava o centenário do nascimento do Barão do Rio Branco (Latour utilizou as reuniões da Comissão encarregada de celebrar o evento como caixa de reverberação interna de sua sugestão).

É, portanto, compreensível o apoio dado pelas chefias da diplomacia. A dificuldade maior é compreender a razão de o DASP ter apoiado a iniciativa. O órgão era extremamente cioso de suas atribuições e rechaçava todas as investidas contra seu domínio.

---

<sup>66</sup> Ele justificou tal desenho em decorrência da natureza do empreendimento e porque isso, em sua opinião, emprestaria maior solidez, estabilidade e recursos financeiros à instituição. De Latour para Lourenço Filho. 4 de dezembro de 1944. LF c 1945.03.07. Rolo 7. Fot 259. Convém citar, aqui, a proposta de Argeu Guimarães que teria sugerido, em 1929, a criação de instituto semelhante (Guimarães: 1956, 243).

Havia, contudo, um eixo de convergência entre as duas organizações: a preocupação com a capacidade da sociedade brasileira de fornecer quadros adequados ao serviço público. Simões Lopes, em 1941, inclusive, identificou esse problema na diplomacia e já apontava possíveis soluções:

"O Departamento julga que a obtenção do pessoal para a carreira de Diplomata melhorará bastante quando a Administração dispuser de um curso de ciências políticas, previsto, aliás, pela Faculdade Nacional de Filosofia. É de lamentar,



porém, que no curso de Ciências Sociais não tenha sido incluída uma cadeira de diplomacia, ainda que de caráter facultativa. Por certo, as cadeiras de Economia Política e de Política poderão, em grande parte, atenuar a deficiência apontada. Mas, nem por isso, este Departamento deixa de observar que o curso de ciências sociais deveria ser orientado de tal forma que pudesse fornecer elementos capazes para o Ministério da Relações Exteriores".<sup>67</sup>

Nesse estágio, portanto, a fragilidade de formação de candidatos poderia ser solucionada por uma melhora no ensino, privilegiando uma estrutura curricular que ofertasse mão de obra adequada para a elite do serviço público nacional. Esse entendimento vinculou-se ao fato de 90% dos candidatos a cargos públicos serem eliminados por falta de capacidade — uma percepção convergente com a experiente cúpula do Itamaraty, que desde a década de 1920 atuava em concursos públicos para o órgão. Simões Lopes evoluiria a sua proposta para a criação de

---

<sup>67</sup> Relatório. Revista do Serviço Público. Ano IV. Vol. III. Nº 3. Setembro de 1941. Pág.: 125; Ampla assistência ao funcionalismo. A Noite. 24 de maio de 1940

programas de treinamento para o serviço público (Siegel: 1964, 112).<sup>68</sup> Sob a orientação do DASP, planejou-se criar, em cada ministério, um centro de estudos para cursos de treinamento funcional. Essa experiência fora implementada em projeto piloto com a abertura de 53 cursos em 1943, direcionados para servidores, mas abertos a interessados da sociedade; em 1944, foi organizada uma Escola de Política no Ministério da Justiça e oito dos dez ministérios já tinham "diretores de cursos" responsáveis por treinamento de pessoal (Reining Jr.: 1945, 7).

Latour, percebendo essa receptividade, esmerou-se em apresentar sua ideia como convergente aos planos do DASP. Ele propôs até que o futuro Instituto mantivesse todos os cursos que o Departamento desejasse organizar na área internacional, além de direcionar a proposta mais para formação de servidores públicos e menos para atividades diletantes. Foi assim que conseguiu o beneplácito inicial do poderoso órgão que dava as cartas na administração orçamentária e organizacional do Estado Novo.

Com o sinal verde, Alves de Souza assinou a Circular Telegráfica Nº 11, de 3 de outubro de 1944, divulgando no ministério pela primeira vez a ideia. A iniciativa chamava-se "Instituto Barão do Rio Branco" e a descrição de seus objetivos já era uma modificação do plano inicial de Latour. Agora, assemelhava-se a um centro de estudos e pesquisas, da forma que existia, já naquela época, nos Estados Unidos. Teria um currículo didático permanente em diversas áreas das ciências humanas e promoveria a vinda ao Brasil de grandes pensadores estrangeiros. Já se vislumbrava, contudo, o papel da iniciativa

---

<sup>68</sup> De Latour para Alves de Souza. 4 de maio de 1944; De Latour para Paulo de Brito. 11 de maio de 1944; De Latour para Alves de Souza. 4 de dezembro de 1944; De Latour para Mario de Brito. 22 de agosto de 1944. Maço 35.211. AHI-RJ.

como "escola especializada de preparação diplomática", como a Escola de Ciências Políticas, em Paris, e na especialização dos funcionários já em exercício no órgão – os exemplos a guiarem a iniciativa, dessa maneira, deixaram de se ser o British Museum, o Louvre, o Pergamon e o Vaticano.<sup>69</sup>

Latour continuou a oferecer subsídios. Ele propôs a criação de cursos de história da cartografia, geografia das fronteiras do Brasil e mapoteconomia. O propósito não era somente a elevação do nível espiritual e acadêmico de seus participantes. Cogitou-se utilizar o curso para recrutar futuros técnicos da mapoteca – um primeiro sinal de que se tinha a intenção de captar diretamente os melhores alunos diretamente sem concurso. Posteriormente, foi deliberada a criação de um curso de prática e legislação consular. Latour, nesse momento, titubeou no público alvo do Instituto. Apesar de, em suas manifestações iniciais, relevar o papel do público mais amplo, em dezembro de 1944, afirmou que as aulas seriam dedicadas, em grande parte, "aos quadros do Itamaraty e do alto funcionalismo público." Bem mais restrito do que a versão original, porém mais amplo do que efetivamente se processou.<sup>70</sup>

Em 12 de abril de 1945, Leão Velloso, o novo ministro das relações exteriores, enviou o projeto a Getúlio Vargas. A redação da exposição de motivos acentuou as diferenças com as premissas originais concebidas por Latour. Enquanto este pensou o Instituto primordialmente com uma função cultural, voltada para o público externo, o ministro das relações exteriores enquadrou-o mais ainda como uma ferramenta para "dotar os

---

<sup>69</sup> Circular Nº 11. Projeto de criação do Instituto Barão do Rio Branco. 3 de outubro de 1944. Maço 35.211. AHI-RJ.

<sup>70</sup> De Latour para Lourenço Filho. 4 de dezembro de 1944. LF c 1945.03.07. Rolo 7. Fot 259.

funcionários da carreira de 'diplomata' de um preparo que não [podiam] obter no regime normal do ensino". Justificou-se sua criação pela necessidade de democratizar a carreira, no sentido de viabilizar a entrada no ministério de pessoas menos favorecidas e de regiões mais afastadas do país por intermédio de cursos gratuitos, organizados em colaboração com o DASP e convergente com o currículo dos concursos. Outra frente atacada no documento foi o processo de recrutamento. Recomendava o critério único de concurso de provas, indicando não mais ser "aconselhável o aproveitamento" de auxiliares de consulado, a não ser que cumprissem os requisitos indicados – e, mesmo assim, não teriam dificuldade em demonstrar suas "habilitações em concursos de provas, como há, aliás, diversos exemplos no Itamaraty." Tal afirmativa, contudo, passava ao largo tanto da atuação do órgão nos anos anteriores (lutando contra o DASP no favorecimento de concursos de títulos), como da atuação do próprio ministro no segundo semestre de 1945 (quando, como veremos abaixo, ele próprio promoveu a entrada de servidores por concurso de títulos ou sem concurso algum).<sup>71</sup>

O Decreto-Lei Nº 7.473 de 18 de abril de 1945 criou o Instituto Rio Branco, "um centro de investigações e ensino". No texto da lei, o novo órgão teria cinco finalidades. A primeira era "a formação, o aperfeiçoamento e a especialização de funcionários do Ministério das Relações Exteriores". A segunda, "o preparo de candidatos ao concurso para a carreira de diplomata". A terceira, a realização de cursos aberto para a sociedade, funcionando como uma universidade. Nesse mesmo sentido, propunha a difusão mediante conferência e cursos de

---

<sup>71</sup> De Leão Velloso para Getúlio Vargas. 9 de abril de 1945; De P. Leão Velloso para Getúlio Vargas. Criação do Instituto Rio Branco. 12 de abril de 1945. Maço 35.211. AHI-RJ.

"conhecimentos relativos aos grandes problemas nacionais e internacionais." Por fim, estava a sistematização de dados e documentos e a realização de pesquisas sobre história política e diplomática.

A regulamentação do Instituto foi executada por uma comissão que começou a trabalhar em maio de 1945, com a participação de Hildebrando Accioly, Manoel Lourenço Filho (Diretor do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), Benedito Silva (DASP), Jorge Latour, Murillo Miranda Basto e Mellilo Moreira de Mello. Eles fizeram quatro reuniões, sob a presidência de Accioly. Aqui, é perceptível identificar uma crescente divergência entre os princípios defendidos por Jorge Latour, o que desejava a cúpula do Itamaraty (principalmente Accioly) e os interesses do DASP. Em uma reunião com Benedito Silva, Latour teria afirmado que "preferia renunciar à criação do Instituto a vê-lo reduzido a um órgão burocrático como Divisão, Serviço ou Seção." Para ele, a independência administrativa era aspecto essencial para o sucesso de uma instituição que, em sua opinião, deveria focar em temas culturais. O DASP exerceu pressão sobre vários aspectos do projeto do Itamaraty – alguns cosméticos, como a mudança do nome da chefia do órgão de "reitor" para "diretor". O relator da comissão, que redigiu o regulamento, afirmou que as alterações tiraram "idealismo" e "elevação cultural". Mas é um exagero. Elas só reforçaram o inevitável afastamento do Instituto do projeto inicial de Latour.<sup>72</sup>

A cerimônia de inauguração oficial ocorreu em 17 de maio de 1945, ainda sem a regulamentação do órgão, com a presença de

---

<sup>72</sup> De Mellilo Moreira de Mello para Hildebrando Accioly. 19 de setembro de 1945; Ata das reuniões da Comissão Designada para Elaborar o Regulamento e Plano de Trabalho do Instituto Rio Branco. 14 de julho de 1945; Proc Nº 16241/45. DASP. Regulamento do Instituto Rio Branco. Parecer. 30 de agosto de 1945. Maço 35.211. AHI-RJ.



Getúlio Vargas. O Instituto foi instalado no terceiro andar do prédio da Rua Visconde da Gávea, que o Itamaraty acabara de adquirir. Os cursos do primeiro ano foram Prática Consular, Geografia Cultural do Brasil e da América Latina, Geografia Política do Brasil e da América Latina, Geografia Econômica do Brasil e da América Latina e História da Cartografia Política do Brasil. Só o primeiro curso foi fechado para servidores. Eles foram iniciados em 29 de maio e encerrados em 14 de novembro. A taxa de reprovação foi extremamente alta – 8 dos 27 inscritos em Prática Consular; 44 dos 58 inscritos em Geografia Cultural; 58 dos 77 em Geografia Política; 39 dos 57 inscritos em Geografia Econômica; e 39 dos 47 inscritos em História da Cartografia.<sup>73</sup>

A criação do IRBr foi uma vitória do Itamaraty.<sup>74</sup> Essa experiência correspondeu aos antigos anseios de seus servidores de melhorar a qualidade da força de trabalho disponível para ser recrutada.<sup>75</sup> Não havia, no entanto, no desenho original, competência na área de recrutamento. Isso continuaria sob responsabilidade do DASP. Enquanto um responsabilizar-se-ia por preparar os candidatos para o certame, em uma espécie de

---

<sup>73</sup> Respectivamente ministrados por Adolfo de Camargo Neves, Fernando Antônio Raja Cabaglia, Everardo Backhauser, Affonso Varzes e Jaime Cortesão. De Mellilo Moreira de Mello para Hildebrando Accioly. 12 de dezembro de 1945. Maço 35.211. AHI-RJ; Inaugurado, ontem, o Instituto Rio Branco. Correio da Manhã. 18 de maio de 1945; Segundo Carlos Alves de Souza, foi um evento planejado abruptamente (Souza, 189).

<sup>74</sup> De Hildebrando Accioly para João Neves da Fontoura. Relatório das atividades do Instituto Rio Branco em 1945. 30 de janeiro de 1945. Maço 35.210. AHI-RJ; Cursos de geografia superior do Instituto Rio Branco. O Globo. 14 de maio de 1945; O início dos cursos do Instituto Rio Branco. O Globo. 30 de maio de 1945.

<sup>75</sup> Tal resultado poderia ter sido outro. Não custa lembrar que a Comissão de Eficiência do DASP no Itamaraty deu início, em 1940, a um curso de aperfeiçoamento, a título facultativo e experimental, dos funcionários da carreira diplomática. Relatório das atividades da Comissão de Eficiência em 1940 (Lafayette de Carvalho e Silva). 24 de fevereiro de 1941. DASP. Ofícios expedidos. AHI-RJ.

cursinho, o outro organizaria a seleção. Isso mudaria em menos de um ano.<sup>76</sup>

#

## **A derrocada do DASP**

Getúlio Vargas foi apeado do poder em 29 de outubro de 1945. Em seu lugar, assumiu o presidente do Supremo Tribunal Federal, José Linhares, que permaneceu no cargo até a posse de Eurico Gaspar Dutra, em 31 de janeiro de 1946. A queda de Vargas ocasionou tumulto administrativo. O DASP foi um dos principais alvos. Sua preeminência no Estado Novo e as rusgas colecionadas junto a todos os setores da administração civil ocasionaram a erosão do poder que detinha. A cúpula do Itamaraty utilizou esse ambiente de instabilidade para ganhar independência na atividade de recrutamento.

Quando Simões Lopes entregou seu cargo, em 30 de outubro de 1945, assumiu a direção do DASP o diplomata Moacyr Briggs. Desde 1929 Briggs atuava em bancas de concurso no Itamaraty e notabilizou-se, na década de 1930, como assessor de Maurício Nabuco em diversas reformas no órgão. Sua posse significou a tentativa de continuar o projeto de meritocracia no serviço público na nova ordem política. Isso foi frustrado pelo movimento de revolta que se lançou contra o DASP. A virulência contra o sistema de concursos foi reflexo da própria gestão do órgão. Em 1936, quando Maurício Nabuco redigiu seu relatório de reforma do serviço público, propôs a compatibilização do sistema vigente de nomeações diretas com a meritocracia. Essa era uma medida realista, decorrente da premissa de que a cultura patrimonialista não poderia ser mudada da noite para o dia. O

---

<sup>76</sup> De Hildebrando Accioly para João Neves da Fontoura. Relatório das atividades do Instituto Rio Branco em 1945. 30 de janeiro de 1945. Maço 35.210. AHI-RJ.

relatório foi engavetado e Nabuco afastou-se da liderança do movimento de reforma. Em seu lugar, assumiu Simões Lopes. Ele buscou uma ruptura abrupta com o passado. Vivendo insulado na redoma da ditadura, com uma retórica belicosa, apoiou-se nas prerrogativas autoritárias do Estado Novo para tentar revolucionar os costumes administrativos. A abordagem do gaúcho, "arrogante e inflexível", eliminou qualquer base de apoio político para uma iniciativa dessa envergadura prosperar em um regime democrático. Quando Vargas caiu, a classe política, acostumada com a patronagem, preferiu abolir o sistema a correr o risco de ver-se limitada por uma abordagem messiânica e radical.

A mudança veio da própria postura do novo presidente da República. José Linhares estava comprometido a reformar a gestão administrativa do Estado para responder a três objetivos. O primeiro era reduzir o poder do DASP sobre os ministérios, atendendo aos anseios que viam a instituição como instrumento da arrogância anti-democrática de Vargas. O segundo decorreu da demanda dos servidores não-estáveis (com piores salários e menos estabilidade, férias e regalias) de serem efetivados. O terceiro, mais pessoal, foi o objetivo do próprio presidente de nomear seus parentes e amigos em cargos efetivos no serviço público. Moacyr Briggs, abatido com os planos da Presidência da República de romper com os princípios básicos da moralidade administrativa, exonerou-se. Quase toda a diretoria do órgão acompanhou-o. Foi o fim da era de ouro do DASP (Lambert: 1969, 172-8; Siegel: 1964, 149-52).<sup>77</sup>

E como o Itamaraty atuou diante da sanha do governo de acabar com a meritocracia como princípio da gestão pública?

---

<sup>77</sup> Uma das últimas atividades do grupo de Briggs foi o parecer do anteprojeto de regulamento do IRB. Ver Diário Oficial da União. 28 de dezembro de 1945. Pág. 24.

Linhares tinha interesse no órgão. Sem previsão orçamentária e sem concurso, nomeou vários redatores e técnicos de pessoal e material. Reverteu várias exonerações e, no mesmo dia da demissão da direção no DASP, iniciou um processo de nomeações de diplomatas sem concursos – inclusive de seu filho. Por fim, elevou salários e gratificações a diplomatas que trabalhavam na Secretaria de Estado. A cúpula do órgão poderia ter feito como a do DASP, mas acabou optando por negociar seu silêncio em troca de recursos e poder. No curto prazo, isso significou uma diminuição da meritocracia no mecanismo de recrutamento do órgão. Por outro lado, alcançaram-se várias vitórias. O Decreto-Lei Nº 8.326, de 8 de dezembro de 1945, em particular, devolveu, após quase uma década, o mecanismo de recrutamento para a responsabilidade do Itamaraty – mas para o ministro de Estado e não para o IRBr. Quem foi que exerceu pressão para que fossem realizadas essas modificações e para qual propósito? Uma hipótese poderia ser a defesa institucional da diplomacia. Diante da crise do DASP, a volta do mecanismo de recrutamento para o ministério seria um seguro contra a reversão da meritocracia no serviço público. Pelo exame da documentação, porém, percebe-se que parte do Decreto estava em um rascunho redigido na época em que Getúlio Vargas ainda era presidente e Pedro Leão Velloso, ministro – ou seja, entre março e outubro de 1945.<sup>78</sup> Foi uma demanda interna do órgão que, cansado da interferência do DASP, buscava independência.<sup>79</sup>

Na gestão Linhares, tomaram posse 41 diplomatas, número tão elevado que não havia como acomodá-los na estrutura física existente do órgão (Calábria: 2003, 38). Desses, 20 foram

---

<sup>78</sup> Disponível em: Maço 35.888. AHI-RJ.

<sup>79</sup> De J. R. de Macedo Soares para Getúlio Vargas. 2 de julho de 1945; De J. R. de Macedo Soares para Getúlio Vargas. 2 de julho de 1945. Maço 35.888. AHI-RJ.

recrutados por concurso de provas, 19 por concurso de títulos e 2 diretamente. Esses números, porém, são enganosos. Os que entraram por concurso de provas, na verdade, foram selecionados em 1944, no último certame para a carreira conduzido pelo DASP. Não haviam assumido ainda por falta de orçamento e pelo fato de vários postos no exterior ainda estarem fechados em decorrência da Segunda Guerra Mundial.

A seleção de títulos foi extremamente controversa. Era justificada como meio temporário para "dar uma oportunidade" a funcionários e extranumerários aptos.<sup>80</sup> A instância de organização do concurso foi a Comissão Julgadora, constituída em 10 de dezembro de 1945. Seu primeiro ato foi inscrever todos os funcionários do Itamaraty. No total, foram 163 candidatos. Eles não estavam em posição de igualdade e isso pode ser observado na questão das mulheres.

Com a nova legislação, elas poderiam novamente ser nomeadas para a carreira, e na listagem dos candidatos produzida pela Comissão Julgadora, ocupavam 78 lugares (48%). Após a primeira rodada de seleção, contudo, fez-se uma exclusão mais agressiva delas do que dos homens. Dos 56 nomes, só havia quatro (7%).<sup>81</sup> Ao final, somente uma foi nomeada – Maria José Monteiro de Carvalho, que trabalhava no gabinete do ministro de estado. Assim como as mulheres foram sistematicamente excluídas, vários homens foram preteridos, em consequência dos critérios extremamente subjetivos utilizados pela banca, como "qualidades morais e de firmeza de caráter", assim como "capacidade intelectual e formação espiritual". Diante dessas premissas

---

<sup>80</sup> O concurso de títulos no Itamaraty. Correio da Manhã. 22 de dezembro de 1945; Excelente relato de como se davam essas nomeações está disponível no livro de memórias de Flávio Mendes de Oliveira Castro (Castro: 2007, 21-2).

<sup>81</sup> Relatório de João Carlos Muniz, Orlando Leite Ribeiro e J. B. De Berenguer Cesar. 26 de dezembro de 1945. Maço 35.210. AHI-RJ.

difusas, elevou-se a importância das cartas de recomendações.<sup>82</sup> Não sem razão, um editorial do jornal falava em "lista para ver quais os que possuem os maiores pistolões, os que estão mais bem amparados pelos áulicos palacianos". De concurso, não havia efetivamente nada, sendo uma farsa para acomodar nomeações políticas. O primeiro recrutamento conduzido pelo Itamaraty após a criação do IRBr e o fim do Estado Novo levou, portanto, a resultados pouco adequados e esteve longe de romper com práticas do passado e inaugurar uma nova era.<sup>83</sup>

#

### O difícil início

No período da Segunda Guerra Mundial, o uso mais sistemático do concurso público deu a ilusão de que as colocações no Estado, inclusive na diplomacia, estavam abertas a qualquer um. A guerra também ocasionou mudanças. Nas páginas de todos os jornais relatou-se, com regularidade, os grandes embates entre os Estados envolvidos no conflito. Teatros de guerra em locais longínquos e anteriormente desconhecidos eram agora descritos e comentados como se fossem um subúrbio mais distante da linha da Central do Brasil. O interesse de uma população mais alfabetizada por o que se passava no exterior gerou demanda até então inexistente por cargos na carreira diplomática. Havia, contudo, sérias limitações à realização desses anseios, pois ignorava-se o nível de exigência para o concurso e poucas localidades tinham a infra-estrutura educacional para formar candidatos competitivos. Alguns destes

---

<sup>82</sup> Várias delas estão no Maço 35.588. AHI-RJ.

<sup>83</sup> Balbúrdia e imoralidade. Gazeta de Notícias. 14 de dezembro de 1945. O ministro das relações exteriores, Neves da Fontoura, afirmou, em 5 de abril de 1946, que o governo extinguiu o sistema de concurso de títulos com a criação do Instituto. As declarações do ministro do exterior à imprensa. Diário Carioca. 5 de abril de 1946.

tinham ciência de tal problema, como Remo Lainetti, de Catanduva-SP. Em janeiro de 1945, após meses de estudo, reclamou da "carestia dos livros" e das "desvantagens próprias do meio", que dificultavam os interessados que residiam longe dos grandes centros.<sup>84</sup> A criação do IRBr alimentou a possibilidade de que tais problemas seriam dirimidos, pois sinalizou, pela promessa de aulas gratuitas, diminuir o custo proibitivo em livros e aulas particulares da época do DASP.<sup>85</sup>

Os vendavais do fim do ano não afetaram só a influência do DASP no processo de recrutamento do Itamaraty. Pelos Decretos-Lei Nº 20.279 (1945) e Nº 9.032 e Nº 20.694 (1946), o Instituto tornou-se mais endógeno.<sup>86</sup> Mais importante, adicionou-se, entre suas atribuições, a de "realização de concursos para ingresso na carreira diplomática." Além disso, haveria uma segregação entre os cursos internos, os de preparação e aperfeiçoamento, com os especiais e de extensão, passíveis de serem frequentados pelo público externo. A linguagem desses decretos e sua superposição com a legislação anterior e posterior gerou muita confusão, decorrente, principalmente, da adaptação de seu foco de ação.<sup>87</sup>

Haveria, agora, três vias de ingresso para a carreira diplomática. A primeira seria a seleção entre candidatos aprovados nos exames finais do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD). A redação do texto legal é importante. Não se considerou o vestibular o método de recrutamento. Haveria uma rodada suplementar para selecionar, entre os estudantes, os

---

<sup>84</sup> De Remo Lainetti para Leão Velloso. 11 de janeiro de 1945. Maço 38.214. AHI-RJ.

<sup>85</sup> O Instituto Rio Branco e a luta contra o "pistolão". A Manhã. 11 de abril de 1946.

<sup>86</sup> De Álvaro Neiva para Diretor do Instituto Rio Branco. 20 de fevereiro de 1947. Maço 35.210. AHI-RJ.

<sup>87</sup> Segundo as memórias de Carlos Alves de Souza, essas medidas foram introduzidas por Neves da Fontoura. É preciso realizar pesquisa adicional, no entanto, para confirmar tal hipótese, pois esse tipo de fonte é reconhecidamente frágil (Souza, 204).

melhores para ocupar cargos da carreira. A segunda via seria a realização do concurso direto para a carreira, também sob os auspícios do IRBr. Além dessas modalidades, novamente abriu-se janela de oportunidade para os auxiliares contratados das missões diplomáticas e repartições consulares. Neste caso, poderiam ser submetidos, em épocas que o Ministro de Estado desejasse fixar, a um "exame de suficiência" de todas as matérias do CPCD por um simples requerimento ao diretor do Instituto Rio Branco. Esse exame seria feito após o Itamaraty ter dado permissão para a vinda desses auxiliares contratados se deslocarem para o Rio de Janeiro. Aos aprovados no exame de suficiência, seria emitido um certificado independentemente da frequência no curso. É equivocada, portanto, a impressão de que só haveria "um caminho para ingressar no Itamaraty", afirmação feita naquele momento e repetida desde então.<sup>88</sup>

Nem todos no Itamaraty concordaram com esse novo marco legal. O técnico de pessoal José Machado de Faria redigiu longa carta criticando o fato de a seleção entre candidatos aprovados no vestibular e no exame de suficiência serem inconstitucionais. Em sua opinião, isso limitaria os candidatos aos que morassem no Rio de Janeiro – uma previsão bastante precisa, como os dados do período 1946-1950 demonstram.<sup>89</sup>

Concomitantemente com as novas regras de acesso à carreira, o Itamaraty conduziu a preparação do primeiro vestibular. Como observamos anteriormente, essa não foi a primeira vez que atuou na atividade de seleção; mas os improvisos e as dificuldades denotam que o órgão estava enferrujado. Ausência de planejamento, documentos confusos,

---

<sup>88</sup> O Instituto Rio Branco. *Jornal do Brasil*. 24 de março de 1946.

<sup>89</sup> De Machado de Faria para chefe da Divisão de Pessoal. 11 de março de 1946. Maço 35.210. AHI-RJ.



ausência de precisão no currículo e falta de transparência foram algumas das características desses primeiros concursos.

A primeira diferença com as seleções do DASP foi o prazo disponível para os candidatos. As inscrições para o vestibular foram abertas em 1º de março e concluídas no dia 20, enquanto no concurso de 1944 os candidatos tiveram mais de quatro meses para se preparar. Outra foi a transparência. Enquanto nos concursos do DASP havia um currículo detalhado, o edital do primeiro vestibular do IRBr apresentou grandes lacunas sobre o que seria cobrado nas provas. No DASP, todos os passos de planejamento e execução dos concursos eram publicados no Diário Oficial, enquanto o primeiro concurso do IRBr ocorreu sob circunstâncias bem diferentes. A distinção crucial, contudo, foi no número de candidatos. Enquanto os concursos celebrados pelo DASP em 1940 e 1944 tiveram, respectivamente, 89 e 124 candidatos, o primeiro vestibular teve 438 interessados. A maioria sabia que não tinha condições de aceder à diplomacia; contava-se, no entanto, com o curso para se preparar e, assim, conseguir um cargo. Tal número, apesar de ser um grande incentivo para as atividades do Instituto, criou-lhe graves problemas. Não havia infra-estrutura administrativa para processar uma seleção com número tão elevado de pessoas e muitos interessados não tinham o "perfil" que a direção do Itamaraty almejava atingir.<sup>90</sup>

Foi nesse momento que o diretor do Instituto iniciou sua prerrogativa de "homologar" as inscrições para já realizar um filtro inicial dos candidatos. Há documentação bem explícita relatando tal processo no caso das mulheres.

A prova de títulos realizada no final de 1945 deixara claro não existir restrição ao retorno das mulheres à carreira

---

<sup>90</sup> Mais de quatrocentos candidatos a diplomata. O Globo. 2 de abril de 1946; Concurso para o Itamarati. A Noite. 9 de março de 1946.

diplomática. A legislação de março de 1946 também não vetou essa possibilidade. Foi natural, na abertura das inscrições do primeiro vestibular, a ocorrência de um afluxo de mulheres.<sup>91</sup> No início de abril, o Instituto ainda era celebrado por abrir "as portas a quantos queiram se inscrever sem distinção de sexo e de casta", mas já funcionava um processo de "severa seleção de documentos", como afirmou um servidor, para diminuir o número de candidatos indesejáveis no certame.<sup>92</sup> Em 16 de abril, após o encerramento das inscrições, e menos de duas semanas antes do início das provas, partiu da Presidência da República, mais especificamente de Gabriel Monteiro da Silva, chefe da Casa Civil, a determinação de que "sendo pensamento do governo não admitir mais o ingresso de funcionários do sexo feminino à carreira de diplomata", o Itamaraty deveria evitar matrícula definitiva no Instituto Rio Branco de mulheres até que fosse publicado um Decreto-Lei que legalizasse a proibição. Essa medida claramente afrontava a legislação vigente. Várias mulheres já haviam recebido a guia de exame médico para o concurso.<sup>93</sup> Dos 300 concorrentes que compareceram às provas, 47 eram mulheres. Souza Leão Gracie, ministro das relações exteriores, respondeu, poucos dias depois, afirmando já terem sido "tomadas as necessárias providências para a execução daquela medida, até que seja publicado oficialmente o decreto referente ao pessoal deste Ministério". As "providências" foram

---

<sup>91</sup> Novos rumos à carreira diplomática. A Noite. 21 de março de 1946; Mais de quatrocentos candidatos a diplomata. O Globo. 2 de abril de 1946.

<sup>92</sup> O Itamaraty e o Instituto Rio Branco. Gazeta de Notícias. 2 de abril de 1946; Relatório de atividades do Instituto Rio Branco em 1946. 14 de janeiro de 1947; De Álvaro Neiva para Diretor do Instituto Rio Branco. 20 de fevereiro de 1947. Maço 35.210. AHI-RJ.

<sup>93</sup> Ver recurso de Helena da Costa Rodrigues em 16 de maio de 1946. Maço do concurso. AHI-RJ.

negar as inscrições para as que obtiveram sucesso na prova – 81 homens e 15 mulheres foram aprovados.

Yvone Magno Pantoja foi uma das entusiasmadas mulheres que atendeu ao chamado da democratização em 1946. Preparou-se para o concurso, enfrentou toda sorte de resistência e conseguiu passar em 22ª lugar no vestibular. Feliz com o seu sucesso, ao tentar matricular-se, foi informada de que só seriam homologadas as inscrições de "brasileiros natos, do sexo masculino". O resultado do vestibular, publicado em 20 de maio de 1946, expurgou o nome de todas as mulheres e Yvone só conseguiu matricular-se no curso quase uma década depois, após longa batalha judicial. A exclusão, legalmente, entrou em vigor com o Decreto-Lei Nº 9.202, de 26 de abril de 1946. Foi somente pela Lei Nº 2.171, de 18 de janeiro de 1954, que se abriu a possibilidade de mulheres prestarem o vestibular<sup>94</sup>.<sup>95</sup>

Ainda que não existam fontes definitivas, como no caso da mulheres, há evidências indicando outros tipos de discriminações. No final de março de 1946, parlamentares denunciaram discriminação racial no processo seletivo. Osório Borba, no Diário de Notícias, comentaria: "É notória a tendência do Itamarati de fechar os seus quadros, para erigir em casta a carreira diplomática."<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Ver relato do caso em Mandado de Segurança Nº 4.411 impetrado no Tribunal Federal de Recursos. Revista de Direito Administrativo. Vol. 60. 1960. Pág: 122-128.

<sup>95</sup> De Gabriel Monteiro da Silva para Samuel de Souza Leão Gracie. 16 de abril de 1946; de Leão Gracie para Monteiro da Silva. Confidencial. 24 de abril de 1946. Maço 35.210. AHI-RJ.

<sup>96</sup> Ver, por exemplo, os anuários do IRBr. Em todo concurso em que temos dados, há discrepância entre o número de candidatos inscritos e os que participam da primeira prova. A diferença do concurso de 1946, contudo, é bem maior do que o usual. A denúncia de racismo foi feita por Hamilton Nogueira (UDN -RJ). Senador pela UDN do Distrito Federal, alcunhado de "senador dos negros". Ver Guimarães e Macedo: 2008. A crítica foi repetida em 16 de outubro de 1946 pelo senador Matias Olímpio. Exclusão dos alunos de cor no Instituto Rio Branco. Diário Carioca. 17 de outubro de 1946; O Itamarati anti-democrático. Diário de Notícias. 28 de março de 1946.

Apesar desses aspectos negativos, não se pode questionar a lisura do vestibular. Há, inclusive, um fato curioso. A primeira prova, de francês, foi anulada. A razão foi que o examinador dessa etapa, uma das mais importantes, possuía alunos entre os candidatos. A prova de francês foi o grande filtro: só um terço foi aprovado. Levantou-se, então, o questionamento: o objetivo do curso era formar a mocidade interessada ou recrutar os que já haviam alcançado o padrão adequado?<sup>97</sup> O concurso também se diferenciou do DASP por ter sido realizado no período da noite. O horário foi importante, pois possibilitou a participação de vários profissionais já empregados. Ao final, 95 candidatos foram aprovados no vestibular. Desses, somente trinta poderiam ser matriculados, de acordo com o regulamento. Após a divulgação do resultado, contudo, os candidatos aprovados, mas não classificados nesse grupo, foram convocados para comparecer ao IRBR, de forma a "pleitearem sua inscrição". Logo depois,



**Foto 10: Hélio Lobo.**  
**Fonte: Fon Fon**  
**(1929).**

acederam cinco alunos "suplentes" na turma.<sup>98</sup> As aulas foram abertas com pompa no Salão de Conferências do Itamaraty em 23 de maio. O discurso de Hildebrando Accioly, diretor do Instituto, foi defensivo. Tentou afastar a tese que o curso era antidemocrático, privilegiava cariocas e concedia benefícios a auxiliares de consulado. O espírito inicial era que os cursos de preparação servissem para elevar o nível educacional dos potenciais candidatos – era a educação e não a seleção o foco principal.

---

<sup>97</sup> Instituto Rio Branco. Jornal do Brasil. 4 de maio de 1946; Instituto Rio Branco. Jornal do Brasil. 3 de maio de 1946.

<sup>98</sup> Instituto Rio Branco. Diário de Notícias. 21 de maio de 1946; Mandados matricular mais cinco aprovados no exame vestibular. Correio da Manhã. 31 de maio de 1946.

Isso envolveu a necessidade de garantir que, após o vestibular, os estudantes levassem a sério e se empenhassem nas atividades. O principal incentivo foi a possibilidade de reprovação. Se a nova regulamentação do Instituto criou uma associação clara entre o vestibular e a carreira, havia certa indefinição sobre como se daria a passagem de um para o outro. Accioly apontou, antes mesmo do primeiro vestibular, que as turmas formadas do Instituto não seriam nomeadas automaticamente na carreira e cogitava até um concurso de seleção entre os aprovados no curso. A rigidez nas provas do curso e o risco de reprovação foram incentivos para os alunos – que tinham na presença dos "suplentes" na sala de aula um lembrete permanente dessa instável situação. Esse mecanismo foi utilizado no curso de "Prática Consular", a instância que antecedeu o Instituto – 8 dos 27 inscritos foram reprovados (quase 30%).<sup>99</sup>

A comparação da lista dos alunos que passaram no vestibular com a dos que concluíram o curso demonstra algumas desistências. Parte decorreu de alunos que trabalhavam e não poderiam assistir às aulas pela tarde. Eles solicitaram ao Embaixador Hildebrando Accioly a transferência do curso para a manhã ou para a noite, depois das 19 horas. Eles consideravam-se "pobres" e o horário seria uma medida discriminatória contra os que não tinham renda para se dedicar somente aos estudos.<sup>100</sup> Esse aspecto demonstra uma diferença entre o IRBr e o DASP. Ao transformar a entrada no ministério em um processo em que o candidato passaria quase dois anos sem receber salário e ter outro emprego, prejudicou-se a possibilidade de participação no vestibular de jovens sem fonte independente de renda. Essa medida perduraria por várias

---

<sup>99</sup> Aula inaugural do curso de preparação à carreira de diplomata. A Manhã. 24 de maio de 1946; Mais de quatrocentos candidatos a diplomata. O Globo. 2 de abril de 1946.

<sup>100</sup> O que o povo reclama. O Globo. 3 de junho de 1946.

décadas, ainda que minorada pela concessão de bolsas e residências funcionais.

Até a turma de 1948 do vestibular, permaneceu a diferença dos alunos matriculados e aqueles que concluíram o curso.<sup>101</sup> A partir de 1949, contudo, essa situação não mais se repetiu. A origem dessa transição foi uma regulamentação de setembro de 1947. Antes, os alunos reprovados eram eliminados do curso. Agora, abriu-se a possibilidade de os eliminados poderem matricular-se novamente no curso, sem fazer novamente o vestibular. Além disso, os suplentes da turma de 1947 ganharam o status de alunos plenos, excluindo-se essa categoria.<sup>102</sup> Com isso, reduziu-se radicalmente a possibilidade de reprovação, fazendo com que o vestibular se tornasse, na realidade, o mecanismo de recrutamento, diminuindo a relevância do curso.

Muitos diplomatas e observadores identificaram esse problema e confessaram a falha do novo sistema. Alguns já lembravam com saudade os processos seletivos da década de 1930 e do Estado Novo. O embaixador João Carlos Muniz, falando na Comissão de Reforma de 1953, afirmou que o IRBr não deveria ser "substitutivo do concurso" e que o método de seleção deveria ser "substancialmente idêntico ao que prevalecia para os antigos concursos de admissão à carreira." O economista Rômulo de Almeida, também na mesma comissão, após examinar toda a evidência, chegaria a igual conclusão: "Seria mais democrático o restabelecimento do sistema anterior, cujos resultados foram tão positivos."<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Relatório de atividades do Instituto Rio Branco em 1946. 14 de janeiro de 1947; De Álvaro Neiva para Diretor do Instituto Rio Branco. 20 de fevereiro de 1947. Maço 35.210. AHI-RJ.

<sup>102</sup> A situação dos eliminados do "Curso Rio Branco". Diário Carioca. 24 de setembro de 1947.

<sup>103</sup> Ata da 29ª reunião. 4 de dezembro de 1952. AAS 1952.05.22 da I. Pasta II.

A questão curricular é mais delicada e empiricamente mais difícil de ser avaliada. O veterano diplomata Hélio Lobo, que dirigiu o IRBr de 15 de janeiro de 1947 a 30 de abril de 1947, em seu relatório a Raul Fernandes, reclamaria tanto da falta de foco dos cursos como do uso excessivo de palestras de funcionários. O conteúdo das matérias também preocupava. Na década de 1950, Raul Bopp, apesar de não guardar resistência ao sistema de palestras, recomendaria um programa "orientado estritamente dentro dos interesses da carreira" para contornar o caráter abstrato e excessivamente acadêmico dos estudos – "perdas de tempo em matérias que já deviam estar peneiradas na fase pré-universitária". A esses problemas, somaram-se a falta de estabilidade das propostas curriculares e a troca de professores. Muitos eram diplomatas nomeados para delegações no exterior ou simplesmente removidos. Assim, várias matérias tiveram professores substituídos, ou, em alguns casos, aulas trocadas por outras. Isso incluiu, inclusive o ministro Labienno Salgado dos Santos, chefe da Secretaria do Instituto, substituído por Jacome de Berenguer Cesar e depois por um terceiro diplomata.<sup>104</sup>

Teria ocorrido alguma melhora no nível de ensino nos anos seguintes? Havia um conhecimento especial que capacitava os estudantes? Uma resposta a essas perguntas pode ser dada por um trabalho assinado por cinco jovens diplomatas (Sérgio Paulo Roaunet, Amaury Bier, Sérgio Watson, Ivan Batalha e Alberto da Costa e Silva) em 1960, quando o curso já estava consolidado. No texto, os então alunos são muito cuidadosos no exame e nas sugestões, mas fica claro que viam deficiências graves. Para

---

<sup>104</sup> De Hélio Lobo para Raul Fernandes. 30 de abril de 1947. Maço 35.210. AHI-RJ; Bopp: 1956, 36; Relatório de atividades do Instituto Rio Branco em 1946. 14 de janeiro de 1947; De Álvaro Neiva para Diretor do Instituto Rio Branco. 20 de fevereiro de 1947. Maço 35.210. AHI-RJ.

eles, o currículo tinha de eliminar várias matérias que ou eram exigidas ou o poderiam ser no exame vestibular. Além disso, era necessária a introdução de várias matérias e a elevação do nível das demais. Para eles, o curso era, em muitos aspectos, repetitivo se considerada a matéria do vestibular. Fora isso, assim como considerou Raul Bopp, havia disciplinas inúteis para o exercício profissional. Em português, o programa "não foi cumprido com seriedade"; em história diplomática do Brasil, "o curso pouco [acrescentou] aos conhecimentos que os alunos já trazem do vestibular"; nas matérias de direito constitucional, administrativo civil e comercial, as aulas "se [restringiam] à leitura" de leis e eram, portanto, "completamente inúteis." A cobrança das disciplinas, em geral, seguiam esse padrão. Reinava suprema a memorização. Os professores, por sua vez, acabavam tendo excessiva liberdade para lecionar o programa e muitos não entendiam o propósito profissional do curso. Mesmo o vestibular não escapava do olhar crítico desses estudantes. A tendência, segundo eles, era "valorizar conhecimentos aprendidos na véspera em manuais de literatura de valor duvidoso."<sup>105</sup>

E o sistema de recrutamento, tornou-se mais democrático? Uma análise desse tema pode ser tirada das reuniões da Comissão de Reforma do Itamaraty (Neves da Fontoura). Apesar de terem posição diametralmente opostas em quase todos os tópicos, tanto Azeredo da Silveira como Roberto Campos concordavam que o Instituto Rio Branco causara graves problemas no processo de seleção de diplomatas. Para Roberto Campos, "o regime do Instituto Rio Branco tende a estreitar muito a área de seleção.

---

<sup>105</sup> Sérgio Paulo Rouanet, Amaury Bier, Sérgio Veiga Watson, Ivan Velloso da Silveira Batalha e Alberto Vasconcellos da Costa e Silva. Alguns comentários sobre o curso de formação à carreira de diplomata do Instituto Rio Branco. Reservado. 20 de abril de 1960. Biblioteca do Itamaraty. Rio de Janeiro.



Confina a seleção ao elemento da cidade, ao elemento economicamente independente, tende a criar uma dinastia."<sup>106</sup>

Com base nessa evidência, é difícil afirmar que, nesses anos iniciais, o IRBr tenha levado a uma ruptura no processo de formação do diplomata brasileiro. Um teste empírico adicional para aprofundar essa discussão é a comparação da evolução da carreira dos diplomatas que passaram pelo vestibular e pelos dois anos de curso com a dos que entraram no órgão pelos concursos diretos (foram realizados pelo menos sete desses entre 1948 e 1979). Utilizando a premissa de que a promoção é um indicador, ainda que imperfeito, do reconhecimento da nível profissional dos diplomatas, seria natural encontrar uma associação maior dessa variável nos que passaram pelo CPCD. A base de dados na qual este estudo fundou várias de suas conclusões ainda não chegou nesse período. Fez-se, contudo, estudo preliminar do grupo de diplomatas que entrou em exercício entre o final de 1963 e o início de 1964. A escolha foi parcialmente aleatória. É um dos poucos períodos em que coexistem diplomatas egressos das duas vias; média de idade e número de anos de exercício convergentes; formação educacional semelhante; e em número não tão discrepante (19 por concurso direto e 41 que passaram pelo CPCD).<sup>107</sup> Os do CPCD entraram em exercício quase dois meses antes. Do ponto de vista da antiguidade, um dos principais fatores a determinar a evolução na carreira, eles estariam naturalmente na dianteira dos que fizeram concurso direto – e um passo à frente nas primeiras rodadas de promoções. Estas, no entanto, não demonstram padrão

---

<sup>106</sup> Atas da Comissão de Estudo e Elaboração final do Projeto de Reforma do M.R.E. Relatório Final, 1953. 31ª Reunião. 31 de março de 1953. AHI-RJ.

<sup>107</sup> Eles não são, no entanto, perfeitamente homogêneos. A proporção de nascidos na cidade do Rio de Janeiro nos egressos do concurso direto, por exemplo, foi 53%, enquanto a proporção do CPCD foi de 46%.

distinto entre os dois grupos, pela simples razão de haver a prevalência do critério de antiguidade. É somente após a promoção à primeiro secretário que se levou em consideração o critério merecimento.

A análise dos dois grupos na variável em qual cargo em que se deu o desligamento do órgão demonstra impressionante resultado. Enquanto 51% dos diplomatas que passaram pelos bancos escolares do IRBr chegaram ao cargo mais alto da carreira, 68% dos que entraram no Itamaraty sem passar pelo curso alcançaram igual posição. Se isolarmos somente o grupo dos diplomatas que tiveram mais de 25 anos de carreira – e assim, estariam passíveis a batalhar pelas promoções aos cargos mais altos – a diferença é maior ainda.<sup>108</sup> Enquanto 55% dos que passaram pelo CPCD chegaram a ministro de primeira classe, 76% dos que passaram pelo concurso direto alcançaram tal posição.



**Foto 11: Primeira turma de formandos do Instituto Rio Branco. Fonte: O Malho (1948)**

---

<sup>108</sup> Alguns servidores pediram exoneração ou faleceram nas primeiras duas décadas e meia de carreira – três do CPCD e dois do concurso direto.

Método	Aposentado como	
Concurso Direto	Conselheiro	5.26%
	Ministro de Primeira Classe	68.42%
	Ministro de Segunda Classe	15.79%
	Segundo Secretário	10.53%
	Total	100.00%
CPCD	Conselheiro	24.39%
	Ministro de Primeira Classe	51.22%
	Ministro de Segunda Classe	17.07%
	Primeiro Secretário	2.44%
	Segundo Secretário	2.44%
	Terceiro Secretário	2.44%
	Total	100.00%

**Tabela 1: Comparação entre as carreiras de diplomatas egressos do concurso direto (1963) e do CPCD (1962/1963), em que cargo foram aposentados. Fonte: Anuários do Itamaraty e Diário Oficial da União.**

Isso é uma importante sinalização de não ter o Instituto grande impacto no desempenho profissional – considerando a promoção a ministro de primeira classe um proxy imperfeito deste conceito. Espera-se que, com a expansão da base de dados e a utilização de métodos estatísticos mais sofisticados, essa análise possa ser ampliada, inclusive na utilização de outras variáveis.

Ao examinar as atividades iniciais do IRBr, não deixa de ser chocante como o foco da organização rapidamente ficou delimitado praticamente ao processo de recrutamento e ensino, abandonando-se os objetivos tidos como centrais no momento de sua concepção. Qual foi a origem dessa situação? Analisando a documentação, observamos que isso não resultou de uma opção deliberada da chefia do IRBr e do Itamaraty. Já em 1946, Hildebrando Accioly apontou que, em decorrência de constrangimentos orçamentários, o foco do Instituto seria voltado somente para o vestibular e o curso de preparação à carreira, negligenciando os outros aspectos.<sup>109</sup> A carência de

<sup>109</sup> De Remo Lainetti para Leão Velloso. 11 de janeiro de 1945. Maço 38.214. AHI-RJ.

recursos também afetou outros projetos. Em 1947, por exemplo, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva defendeu a concessão de bolsas de estudo a futuros diplomatas de países da América do Sul; Mellilo Moreira de Mello, secretário de Accioly, em fevereiro de 1946, cogitou a concessão de prêmios anuais para os diplomatas mais jovens da carreira que apresentassem as melhores monografias sobre assuntos de interesse do Ministério.<sup>110</sup> Só anos depois estas iniciativas seriam implementadas.

#

## Institucionalização

Em 15 de dezembro de 1948, foi celebrada a primeira formatura do IRBr. O evento foi acompanhado de perto pela imprensa, com os discursos publicados nos jornais da capital. O IRBr foi leonizado como tendo inaugurado uma nova era no recrutamento e na formação de diplomatas. Menos de duas semanas depois, em uma curta e discreta cerimônia em seu gabinete, o ministro das relações exteriores, Raul Fernandes, empossou sete auxiliares de consulado que prestaram o "exame final de suficiência".<sup>111</sup>

A saga para eliminar a entrada dos auxiliares na carreira, a mais tradicional via de recrutamento do ministério até a década de 1930, fora longa. A concepção original, no início do governo Vargas, era não mais contratar pessoas nessa posição e, aos poucos, selecionar os melhores do grupo existente para

---

<sup>110</sup> De Lafayette de Carvalho e Silva para Hildebrando Accioly. 5 de novembro de 1947; De Mellilo Moreira Mello para Hildebrando Accioly. 12 de fevereiro de 1946. Maço 35.210. AHI-RJ

<sup>111</sup> Os primeiros frutos do Instituto Rio Branco. Jornal do Brasil. 16 de janeiro de 1948.

integrá-los às carreiras consular e, com a unificação de 1938, à diplomática. Não se conseguiu fechar a porta e vários continuaram a usar a posição como escada para se efetivar no ministério. Os que foram empossados no gabinete, contudo, foram a última geração de auxiliares de consulado que conseguiu ser introduzida na carreira sem concurso público de provas.

Tudo iniciou com o marco legal criado em 1945 e 1946. Houve, com a reabertura de postos no exterior, na fase final da guerra, falta de mão de obra. A primeira turma do IRBr só seria formada após dois anos e, seguido desse período, teriam de fazer um estágio probatório de dois anos na Secretaria de Estado antes de serem removidos. Os postos brasileiros no exterior, então, só poderiam contar com essa mão de obra no final da década, como bem notou o jovem diplomata Antonio Houaiss a seu chefe.<sup>112</sup>

Uma das formas que o Itamaraty lidou com essa carência foi facilitar ainda mais a situação funcional dos que haviam entrado por concurso de títulos no fim de 1945 e no início de 1946. Em 4 de setembro de 1946, o Decreto Nº 9.733 acabou com a exigência de conclusão do curso do IRBr para que estes fossem confirmados no cargo. Mesmo assim, no final de dezembro de 1946, havia 30 cargos vagos na classe inicial. Raul Fernandes, diante dessa situação, solicitou ao presidente Dutra autorização para a abertura de um concurso direto de provas.<sup>113</sup> Esse era um mecanismo previsto na legislação e foi utilizado diversas vezes até a década de 1970.

Mas havia pressão para que parte das vagas fosse ocupada com os vários auxiliares contratados entre 1938 e 1946. Eles eram considerados "moços cujo tipo de formação assistemática

---

<sup>112</sup> De Antonio Houaiss para Berenguer Cesar. 9 de março de 1946. Maço 35.210. AHI-RJ.

<sup>113</sup> De Raul Fernandes para Gaspar Dutra. 31 de dezembro de 1946. Maço 35.210. AHI-RJ.

sempre se aceitou em tais concursos [para a carreira] e cujas condições personalíssimas de idade, e outras, não mais lhes permitiam enquadramento no novo tipo de formação sistemática."<sup>114</sup> Seis vieram às próprias custas para o Rio de Janeiro e cinco tiveram uma ajuda de custo de duzentos dólares. Uma das primeiras providências após terem chegado no Brasil foi conseguir uma fonte de renda. Para tanto, o Itamaraty autorizou uma "gratificação" para oito deles, "a fim de prestarem exame de suficiência no Instituto Rio Branco."<sup>115</sup>

Eles fizeram o exame de suficiência em 24 de janeiro de 1948 e foram empossados discretamente logo a seguir. Essa foi a última janela aberta para a entrada sem a via de concurso de provas na carreira. Essa ruptura é impressionante, principalmente se considerarmos que ainda havia pressões para a continuidade de transferências – como um projeto de lei debatido em maio de 1948 na Câmara de Deputados prevendo o aproveitamento dos auxiliares que serviram na Europa durante a Segunda Guerra Mundial.

Certamente não foi uma estratégia consciente, mas a forma flexível pela qual a defesa do método de recrutamento por

---

<sup>114</sup> De Álvaro Neiva para Diretor do Instituto Rio Branco. 3 de fevereiro de 1947. Maço 35.210. AHI-RJ. Não havia um padrão na formação acadêmica deles: Fernando de Menezes Campos (auxiliar a partir de 23/10/45) era bacharel em direito; Raul de Corrêa Smandek (auxiliar desde 9/1/44) fez curso fundamental em 1935 e frequentou a universidade de Southern California-Los Angeles e a de Medellín-Colômbia; Ladário Nahra Telles (auxiliar desde 12/9/44) concluiu o curso fundamental em 1941 e o 3º ano da escola preparatória de cadetes; Marcel Maria Tarris de Fontoura (auxiliar desde 1/8/42) concluiu o curso fundamental em 1941; Jorge Paes de Carvalho (auxiliar desde 5/3/43) terminou o curso fundamental em 1936 e o complementar em 1938; Arnaldo Leão Marques (auxiliar desde 1/2/46) estava matriculado na Faculdade de Direito de Niterói; Geraldo Goulart de Macedo Soares (auxiliar desde 1/3/46) era bacharel em direito; Guy Povoença Neves da Rocha (auxiliar desde 5/12/45) concluiu o curso fundamental em 1938 e cursou durante um ano o Institut S. Louis em Bruxelas (ciência política); Ayrton Diniz (auxiliar desde 1/1/46) era formado em odontologia; Octávio Lafayette de Souza Bandeira (auxiliar desde 2/5/38) estava matriculado na Faculdade de Direito; e Sylvio de Araújo (auxiliar desde 1/1/39) tinha somente o curso fundamental, de 1935. De Nemésio Dutra para F. Lobo. 22 de janeiro de 1947. Maço 35.210. AHI-RJ.

<sup>115</sup> Tabela de pagamento sem data e autor. Maço 35.210. AHI-RJ.

concurso de provas avançou no órgão teve resultados positivos no longo prazo. Aqui, cabe retomar a diferença de abordagens entre Maurício Nabuco e Simões Lopes em meados da década de 1930. Nabuco via a patronagem como aspecto central da mediação entre o serviço público e a política. Não era possível acabar com nomeações políticas de forma imediata e radical, pois isso contrariava os fundamentos nos quais o próprio Estado brasileiro estava assentado. Essa visão fez o diplomata preconizar uma abordagem de reforma mais flexível que, a despeito do objetivo de elevar o mérito a um status central na política de recrutamento e promoção, sabia ser inevitável compromissos e recuos táticos. Simões Lopes, por sua vez, considerava nociva a interferência do sistema de apadrinhamento político no processo de recrutamento e promoção. Essa era, em sua opinião, uma realidade que deveria ser extirpada, pois estava sempre em estado de permanente expansão, ameaçando a progressão do sistema meritocrático. O gaúcho implementou tal concepção em sua direção no DASP de 1937 a 1945. Protegido pelo Estado Novo, inicialmente conseguiu sucesso; mas nos últimos dois anos de sua gestão, foi progressivamente marginalizado em decorrência da dificuldade do projeto de Vargas de manutenção do poder. A queda do caudilho e a posse de José Linhares demonstrou o sucesso relativo das duas visões. Simões Lopes e seu grupo, ao enfrentarem um assalto à cidadela que por tantos anos trabalharam para construir, jogaram a toalha e abandonaram o governo. Com isso, o projeto reformista que defenderam por tanto tempo ruiu. No Itamaraty, todavia, a rota foi distinta. Primeiro, utilizou-se a turbulência do período para expandir o controle do Ministério sobre o recrutamento. Segundo, manteve-se um projeto meritocrático paralelo ao mecanismo usual de influência política, expandindo-o progressivamente.

Cautela, paciência, determinação e flexibilidade acabaram tendo efeitos positivos. O IRBr esteve longe de atingir os objetos aos quais se propunha inicialmente. Tornou-se endógeno. Não cumpriu suas atividades de divulgação e tampouco promoveu cursos de formação abertos para a sociedade. A composição dos egressos de sua seleção, nos primeiros anos de atividade, tiveram perfil bem menos diverso dos certames realizados pelo DASP e pelo próprio Itamaraty na década de 1920. É inegável, no entanto, ao se avaliar o ocaso do DASP, que as carreiras associadas ao órgão acabaram por sofrer em sua busca por critérios meritocráticos de seleção. E essa foi, sem dúvida, a maior vitória ocasionada pela criação do IRBr. Ao ter retirado do DASP o processo de recrutamento, acabou afastando a sanha patrimonialista que retornou ao Estado brasileiro no período democrático iniciado em 1946. Insulou-se, e foi muito pouco democrático, mas conseguiu isolar-se das dificuldades que o Estado brasileiro enfrentou para definir o mérito como eixo central de sua política de recrutamento.



#

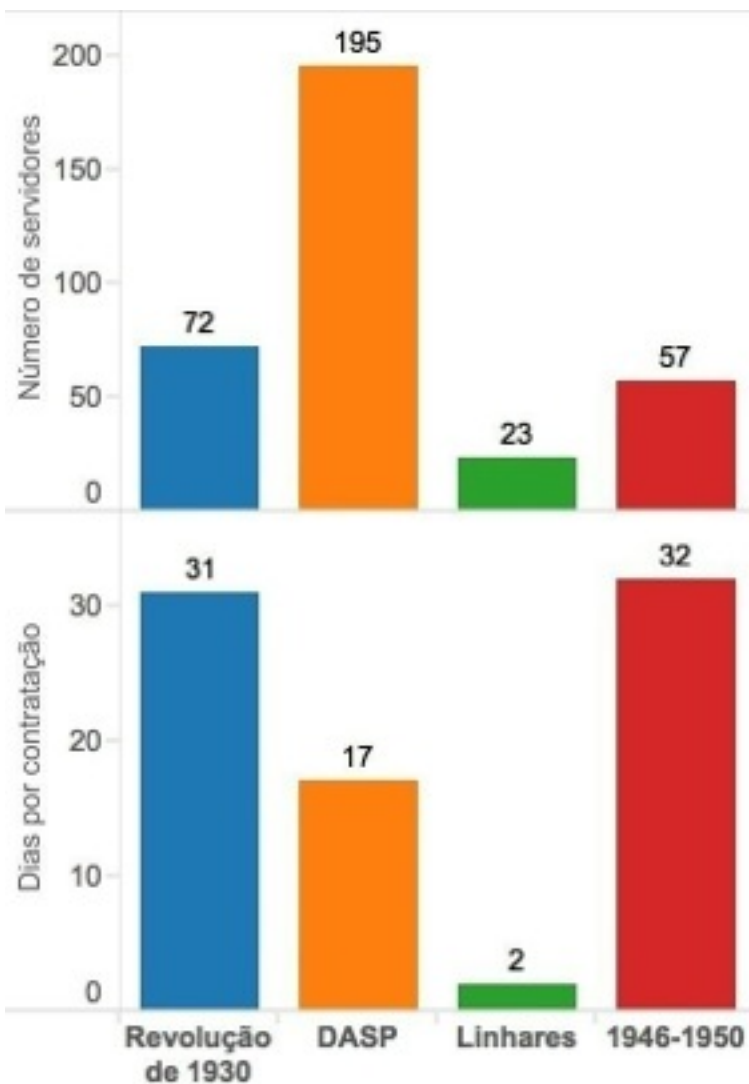
## **Análise quantitativa**

Este trabalho foi redigido com ampla pesquisa em fontes primárias. Guiando toda a narrativa, também estão os dados estatísticos de uma base de dados ainda sob construção. O objetivo dela é agregar a vida funcional de todos os servidores das carreiras consular, diplomática e de secretaria de estado de 1912 até 1938 e da diplomática de 1938 até 2010. Para tanto, utilizar-se-ão os Anuários de Pessoal, os Anuários do Instituto Rio Branco, as listas de antiguidades, as atas de concursos e o Diário Oficial da União.

O trabalho conceitual foi iniciado em 2011, durante a fase final de redação da minha tese de doutorado. Minha pergunta de pesquisa era se diplomatas que trabalharam na área econômica do Itamaraty da segunda metade da década de 1940 até meados da década de 1960 tinham perfil ou carreira distintos de seus colegas. Não havia, naquele momento, meios de responder empiricamente a essa pergunta, apesar de haver fortes indícios de que esse subgrupo era predominantemente de concursados por prova e beneficiado com promoções mais rápidas. Os primeiros anuários que utilizei para extrair dados foram os disponíveis na Biblioteca da Organização das Nações Unidas em Genebra. Depois, a pesquisa foi complementada com consultas aos arquivos e às bibliotecas do Itamaraty no Rio de Janeiro e em Brasília.<sup>116</sup> Atualmente, na base de dados, há mais de mil e quinhentos diplomatas cadastrados – a totalidade dos períodos de 1930 a

---

<sup>116</sup> Apesar de ter dispendido recursos consideráveis na digitalização desses anuários, hoje a maioria dos publicados entre 1916 e 1974 estão disponíveis no sítio eletrônico da hemeroteca da Biblioteca Nacional.



1950, e de 1987 a 2010. São mais de cem categorias de informações divididas em seis tabelas. Em uma delas, referente às remoções e lotações, estão dispostos mais de treze mil casos.

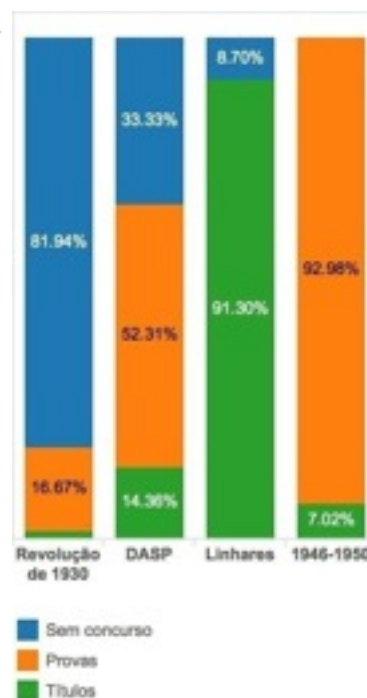
Esse não foi o primeiro esforço sistemático de apresentar, quantitativamente, a evolução funcional dos diplomatas brasileiros. No final da década de 1950, o projeto de reforma do Itamaraty foi uma primeira análise sistemática do órgão e

de seus servidores, do ponto de vista quantitativo.<sup>117</sup> Apesar de ter um foco mais amplo, o projeto *Correlates of War*, em sua versão de 2006, tem uma base de dados sobre trocas de representantes diplomáticos entre 1817 e 2005. Ela, contudo, só permite indicar se o Brasil teve ou não representantes em determinado país e quando.<sup>118</sup>

<sup>117</sup> Ministério das Relações Exteriores: 1959

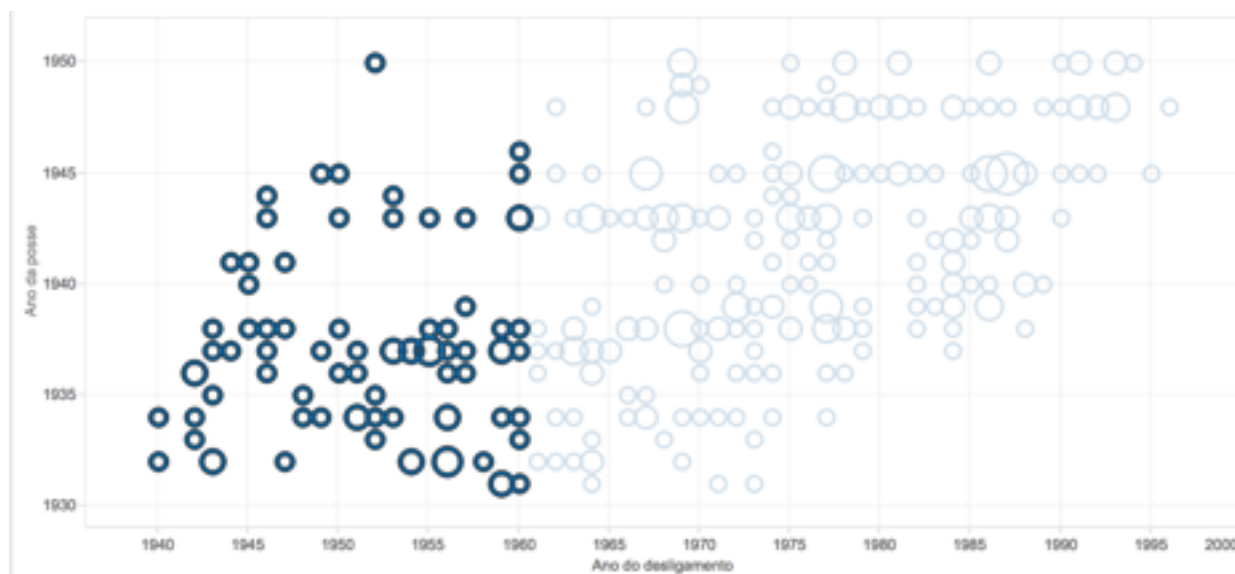
<sup>118</sup> Bayer: .

Foi, contudo, com Zairo Cheibub, na década de 1980, que elaborou-se uma primeira abordagem sistemática.<sup>119</sup> No apêndice de sua dissertação de mestrado, na qual detalhou seu procedimento de coleta de informações, afirma ter usado quatro fontes distintas: anuários do IRBr, anuários de pessoal, lista de antiguidade da carreira e o arquivo do IRBr. Ele utilizou a análise de três em três anos dos anuários "somente dos diplomatas que serviram no Itamaraty entre 1960 e 1982, além dos alunos das turmas de 1980, 1981 e 1982 do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata" (Cheibub: 1984, 127). Há, com isso, algumas limitações. Primeiro, entre 1960 e 1982 foram publicados somente dez anuários estatísticos. A não consulta de informações no Diário Oficial da União dificulta a apresentação um quadro de informações mais preciso diante da ausência de informações e lacunas dos anuários – a melhor via seria a pesquisa nos maços pessoais dos servidores, mas é atualmente inviável do ponto de vista legal. O segundo é que a escolha desse marco temporal é inadequada. Os diplomatas que entraram em 1960 tem mais de vinte anos de informações, enquanto os de 1982 tem poucas. Essa desigualdade impede a comparabilidade da amostragem em várias questões relevantes. Terceiro, a escolha de somente os servidores que estavam na ativa entre 1960 e 1982 excluiu número considerável de casos que se desligaram do órgão antes de 1960. Abaixo, utilizando a nossa base de dados, percebemos a existência de vários dos servidores que entraram no órgão entre 1930 e 1950 se



<sup>119</sup> Cheibub: ; Cheibub: ; Cheibub: .

desligaram antes de 1960 (sublinhado). Estes estão excluídos da amostragem de Cheibub.<sup>120</sup> A maioria destes, como veremos, tem perfil similar, que contrasta com os que permaneceram no órgão. A exclusão, portanto, ocasionou prejuízos na análise.

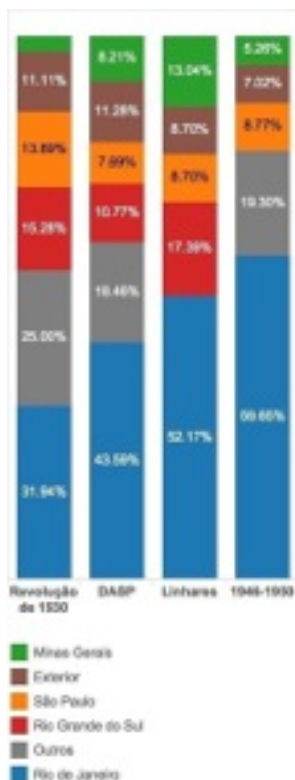


Para evitar esse problema, tomei a decisão de, primeiro, conseguir o nome de todos os servidores das três carreiras centrais que passaram pelo órgão e, posteriormente, reproduzir toda a biografia funcional até o desligamento definitivo do órgão. Com isso, evitou-se o viés de seleção que comprometeria os resultados.

Considerando os propósitos deste texto, dividi os diplomatas em quatro períodos distintos. O primeiro é o que vai da Revolução de 1930 (3 de outubro de 1930) até 28 de outubro de 1936, quando foi criado o Conselho Federal do Serviço Público Civil (2218 dias, contando com o dia final). Ele será denominado de "Revolução de 1930". O segundo período vai de 29 de outubro de 1936, dia seguinte à criação do Conselho Federal do Serviço

---

<sup>120</sup> A ausência de casos é certamente maior, pois há, ainda, os que entraram antes de 1930.

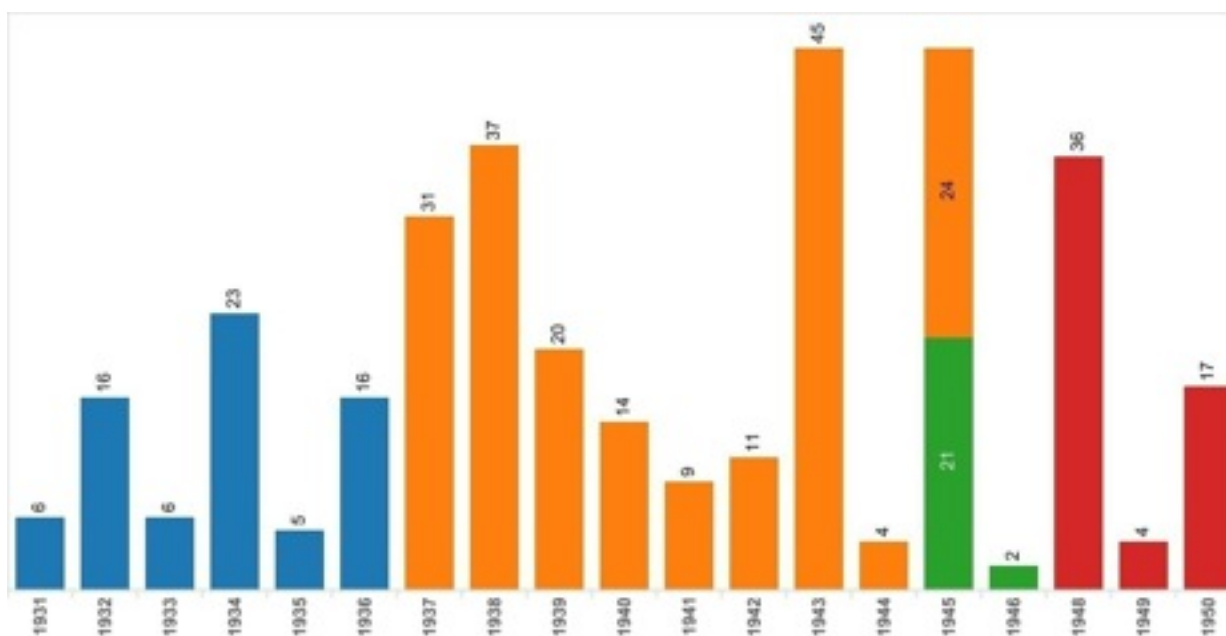


Público Civil, até 11 de dezembro de 1945, data da demissão do diplomata Moacyr Briggs da direção do DASP e a subsequente exoneração dos diretores do órgão – significando o primeiro desmonte sofrido pela organização (3329 dias, contando com o dia final).<sup>121</sup> Esse período será denominado de "DASP". O terceiro refere-se ao período da administração do presidente José Linhares, em que a chefia do executivo não era mais dominada pelo DASP – de 11 de dezembro de 1945 a 31 de janeiro de 1946 (49 dias). Daqui serão excluídos, contudo, os diplomatas nomeados em decorrência do concurso do DASP de 1944. O período será denominado "Linhares". Por fim estão os diplomatas que entraram no governo Dutra, de 31 de janeiro de 1946 até 31 de janeiro de 1951.

Os primeiros dois gráficos apresentam o número total de servidores contratados por período e o resultado da divisão do número total de dias de cada período pelo número total de servidores contratados (dias por contratação). Este último dado demonstra que, apesar de o governo Linhares ter sido curto, um diplomata foi contratado em média a cada dois dias – de longe o ritmo mais acelerado. Esses dados também demonstram a avaliação correta dos contemporâneos do início do governo Vargas e do governo Dutra de que teria havido diminuição do ritmo das contratações. No governo Dutra, então, em seus dois primeiros anos de gestão não foi contratado nenhum servidor. Isso decorreu de dois fatores. O primeiro foi a espera para a formatura dos

<sup>121</sup> Essa data, no entanto, não é de todo adequada, pois vários dos aprovados no concurso de provas do DASP de 1944 foram nomeados em dezembro de 1945, já quando o órgão havia caído em desgraça. Por isso, esse grupo foi transferido para a categoria originária.

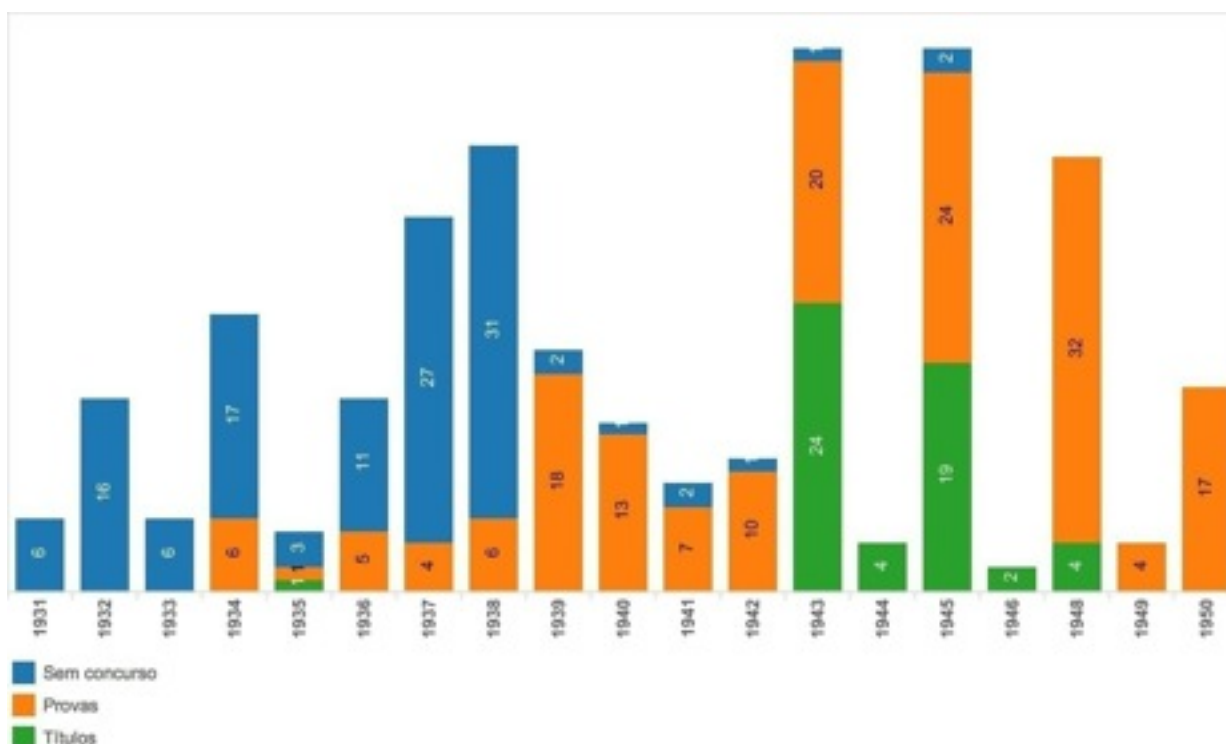
primeiros alunos do IRBr e a contratação dos últimos auxiliares de consulado, que faziam o exame de equivalência. O segundo, mais importante, foi a precária situação orçamentária do ministério, que, depois da orgia de gastos em 1945, diminuiu o ritmo de contratações. Algumas quedas e súbitas elevações decorreram de situações políticas específicas, como o fato de o fechamento de postos no exterior durante a Segunda Guerra Mundial ter ocasionado a queda de contratações em 1944 (a maioria dos que passaram no concurso do DASP nesse período tomaram posse só no ano seguinte. Não parece ter existido em nenhum período um plano pré-concebido de gestão das contratações em nenhum dos períodos.



E qual foi o processo pelo qual foram feitas essas contratações? A tabela abaixo apresenta essas informações por período. A contratação direta, sem concurso, foi de longe o processo mais usual no início da década de 1930. Mesmo assim, foram celebrados concursos. O período do DASP, por sua vez, foi caracterizado pelo maior uso do concurso público de provas, mas

coexistiu com as duas outras modalidades. Como observamos na parte empírica acima, o DASP era avesso ao uso da modalidade de concursos de títulos (o de 1943 foi executado pelo Itamaraty).

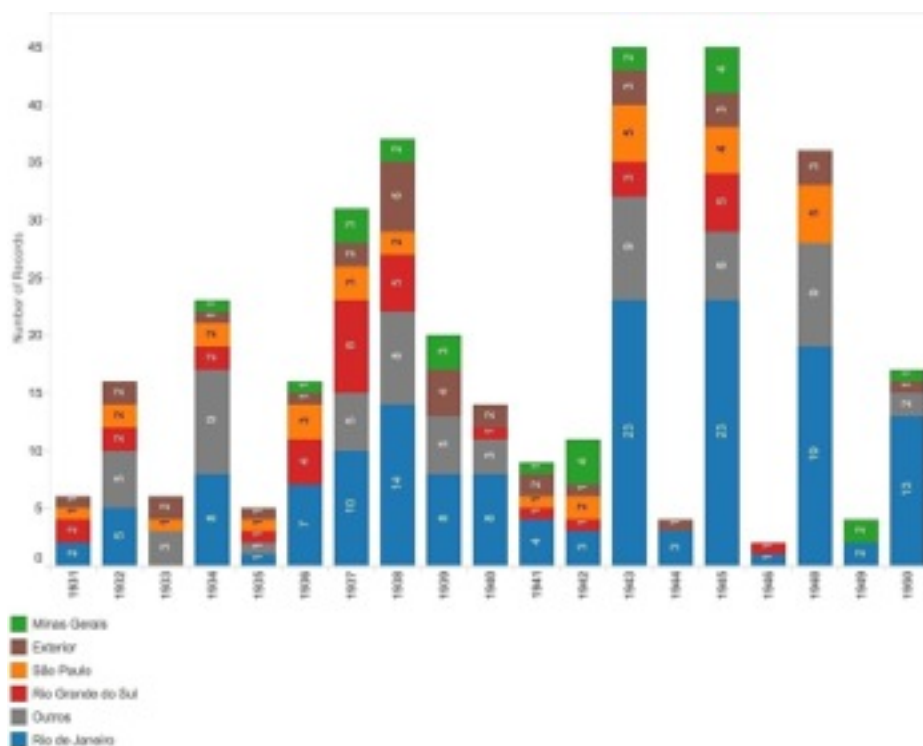
Um aspecto importante apresentado no gráfico abaixo é a proporção de 7% de diplomatas que entraram no órgão entre 1946 e 1950 sem fazer o concurso de provas. Esse é um achado importante. A criação do IRBr não significou um corte automático com o padrão de recrutamento do passado. Na verdade, foi somente em 1949 que não mais se observa a presença de seleções por títulos ou nomeações sem concurso.



### Origem

Tanto os defensores do DASP como do IRBr apresentam as respectivas iniciativas como novas eras no recrutamento do serviço público brasileiro. Ambas celebraram o fim do elitismo e a abertura da diplomacia para jovens capacitados de todo o

Brasil. Os números apresentados acima já demonstram os limites desse argumento. Outra forma de avaliá-lo é analisar o local de nascimento dos contratados para observar se ocorreu alguma ruptura. Abaixo, nas duas tabelas, esse dado está disposto anualmente e por período. Observa-se nos anos iniciais da era Vargas um perfil mais diverso, principalmente com a presença elevada de gaúchos. Mas a tendência predominante foi a de expansão dos cariocas. Se no início da década de 1930 elas eram cerca de 30%, esse número elevou-se para mais mais de 50% na segunda metade da década de 1940. Por outro lado, ocorreu sensível redução da proporção dos que nasceram no exterior – uma boa proxy para mensurar filhos de diplomata. Considerando São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Espírito Santo, a concentração saiu de 49% para 75%.

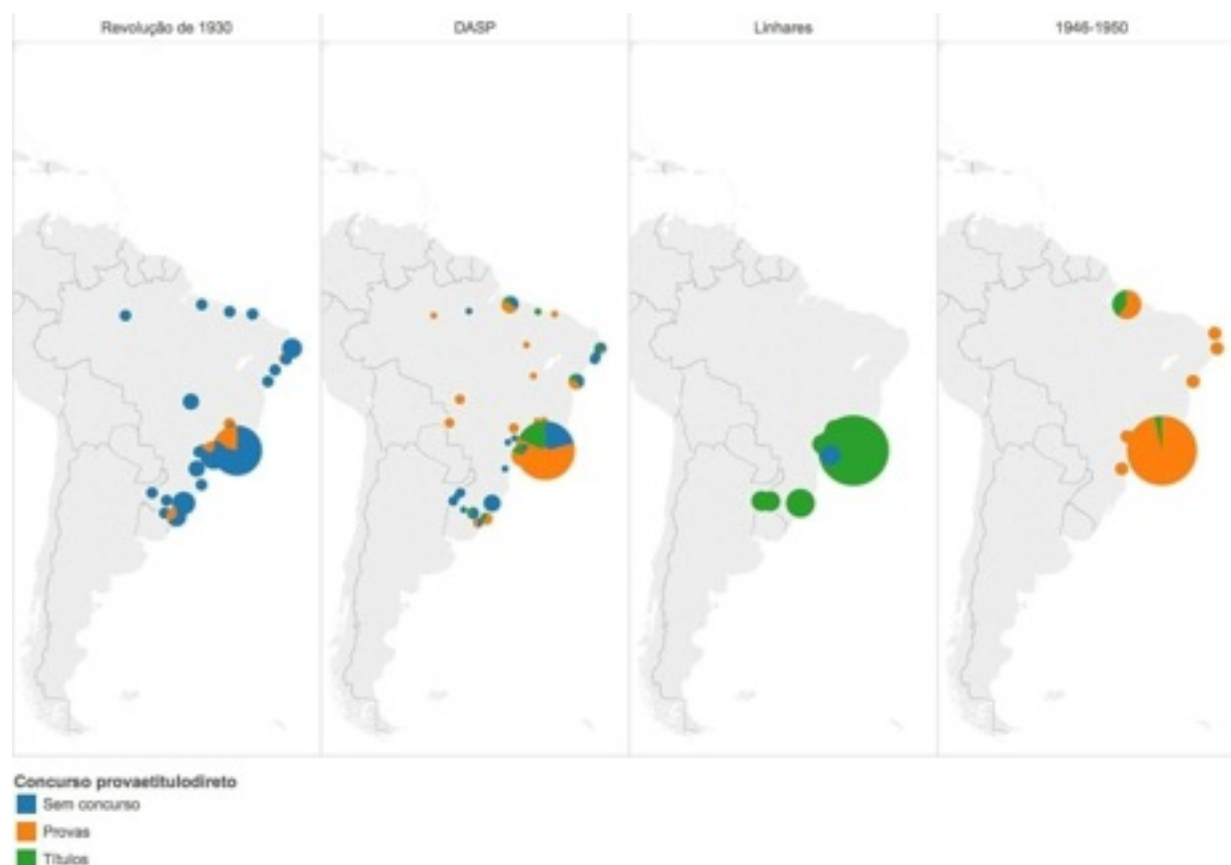


A análise de nascimento por cidade indica a mesma concentração. No período Revolução de 1930, somente 26% dos contratados vieram da cidade do Rio de Janeiro; em

1946-1950, eles foram 51%. Nos dois primeiros períodos, também há uma dispersão maior, principalmente pelas cidades do interior. Como se pode ver abaixo, essa maior variação ocorreu



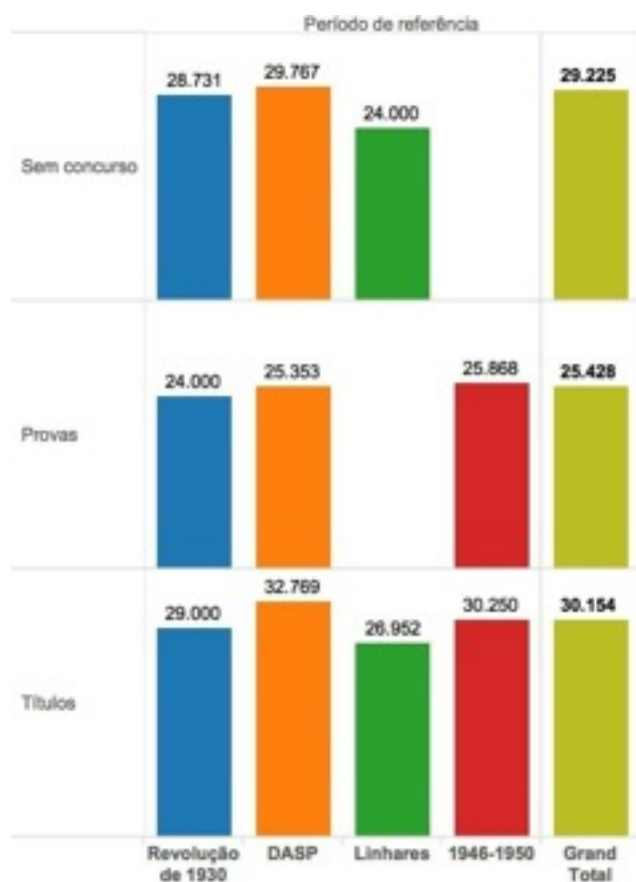
tanto no caso dos concursos de provas como nos contratados sem concurso ou pelas provas de títulos.



Se somarmos os que estudaram no Rio de Janeiro, a proporção de cariocas eleva-se ainda mais. Essa situação esconde a continuidade do esforço de divulgação promovido pelo governo em todas unidades da federação, por um lado, e, por outro, o vivo interesse em diversas regiões do país pelos concursos. Comunicações foram remetidas de São Paulo, Belo Horizonte, Recife, Pouso Alto, Porto Alegre, Caruaru, Salvador, Belém e outras cidades. Muitas eram institucionais, de centros acadêmicos de universidades; a maioria, de estudantes, bacharéis, havendo profissionais já formados – contadores, médicos, dentistas.<sup>122</sup> O maior desafio aqui é compreender a razão

<sup>122</sup> Ver correspondência no maço 13328. AHI-RJ.

do baixíssimo número de pessoas de outros estados que efetivamente se candidatou e o número mais ínfimo ainda dos que passaram. Uma hipótese pode ser a desigualdade do sistema educacional de outros locais se comparado com o Rio de Janeiro e os custos envolvidos para prestar os exames na capital.

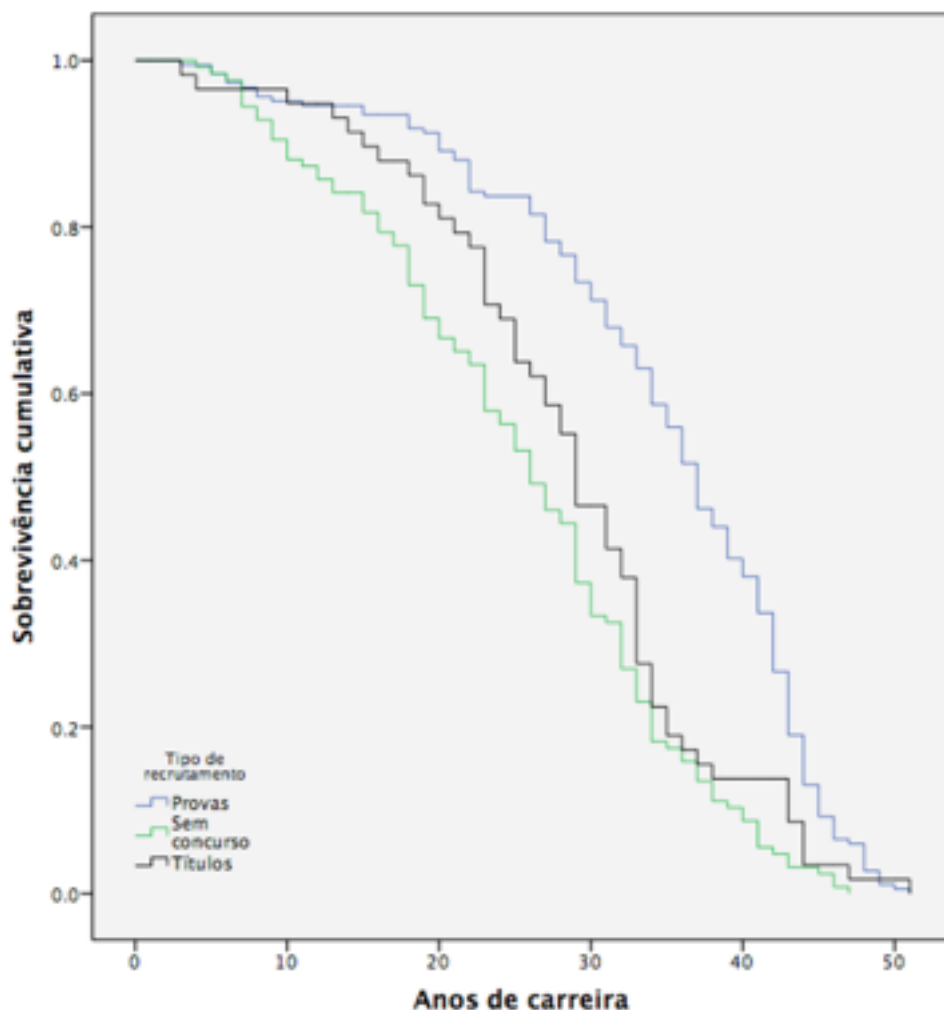


#### Idade na posse

Cruzando o perfil de idade na data da posse de cada servidor com o tipo de via de acesso (prova, título e direta) e período, temos um quadro bem interessante. A média de idade dos que passaram por concurso de provas é bem menor do que as outras vias de acesso em todos os quatro períodos selecionados.

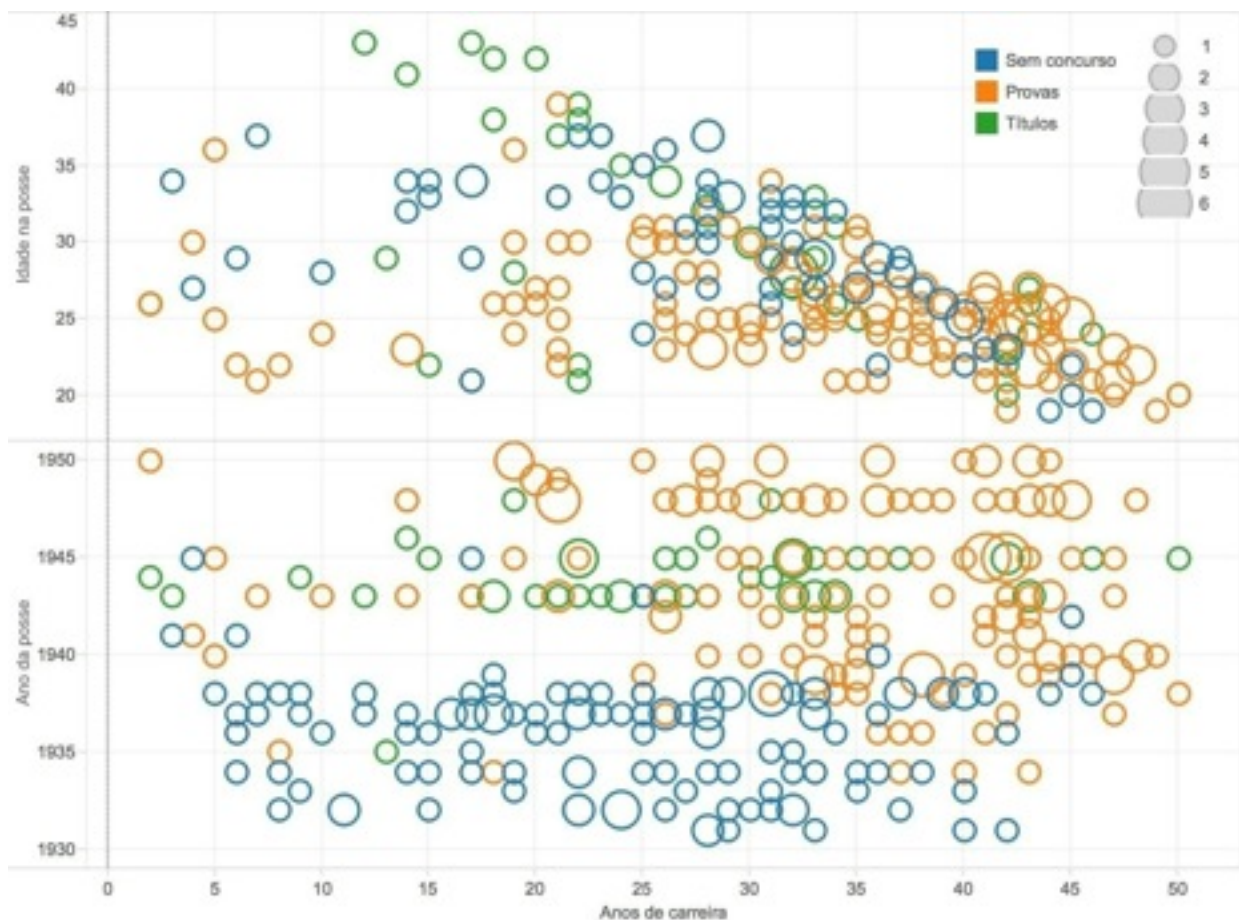
A idade na posse foi importante em termos de legado. Como apresentado pela tabela de sobrevivência abaixo, os primeiros sete anos após a

posse em todos os três grupos (provas, títulos e sem concurso) tiveram poucas defecções da carreira. Perto dos dez anos, contudo, os contratados sem concurso começam a se desligar (aposentadoria, morte e exoneração), situação seguida logo pelos que entraram por concurso de títulos. Com pouco mais de vinte anos após a posse, mais de 80% dos que entraram por concurso de provas permaneceram na carreira, proporção bem superior aos dois outros grupos.



Os dois gráficos abaixo desagregam tais informações. O eixo vertical (y) representa a data de posse de cada servidor (inferior) e a idade na posse (superior); o eixo horizontal (X), o número de anos da carreira de cada um.<sup>123</sup> É perceptível não só uma clara expansão do concurso de provas como método de recrutamento, a partir de 1940, como maior permanência desse grupo no órgão.

<sup>123</sup> No gráfico, os pontos de cores diferentes com informações exatas estão superpostos e não adicionados.



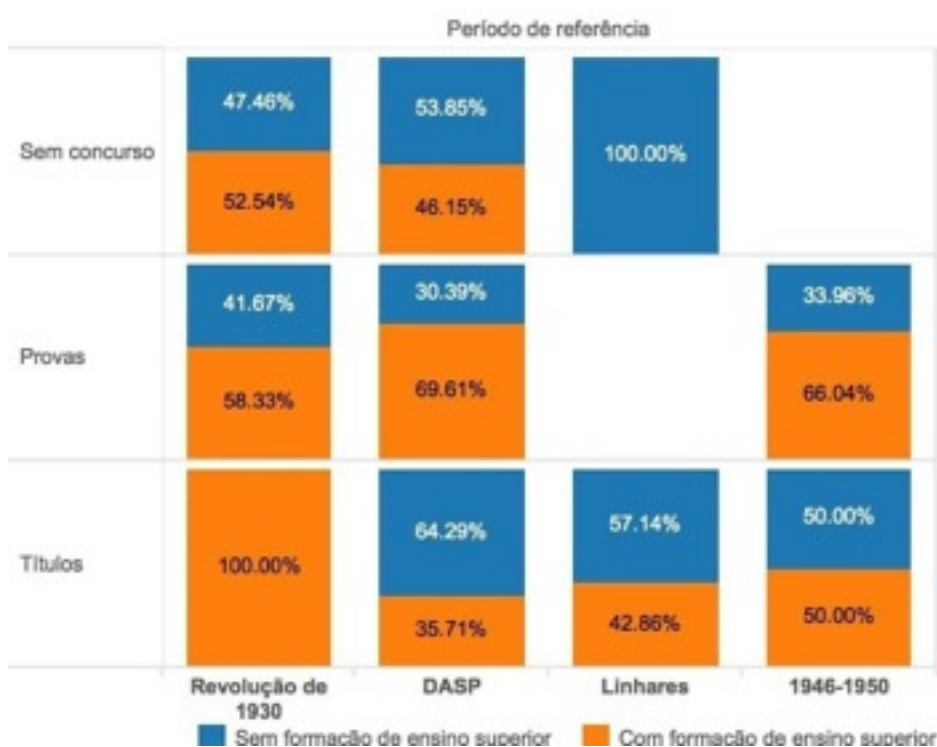
### Carreira

Houve diferença significativa na proporção dos que chegaram a ministro de primeira classe, o nível hierárquico mais elevado após a reforma de 1938 (54% os concursados de provas e 33% os demais). Uma regressão linear simples demonstra que se o servidor entrou ou não por concurso de provas explica 64% das promoções para ministro de primeira classe.<sup>124</sup>

### Formação acadêmica

<sup>124</sup> R: 0.253; R: Square 0.064; Adjusted R Square: 0.062; Std. Error of the Estimate: 0.472

Como observamos, no início do texto, a criação das faculdades de direito no Brasil resultaram da necessidade de se ter mão de obra qualificada para ocupar os diferentes ramos do aparelho estatal, inclusive a diplomacia. Essa vinculação entre ensino superior e o nível da mão de obra foi perene desde então. A tese subjacente é que o estudo sistemático nessas instituições elevaria o nível intelectual dos alunos e os habilitava a uma carreira altamente especializada. No Império, um diploma de bacharel permitia aos amanuenses da Secretaria de Estado serem



transferidos para o quadro diplomático como adidos de legação sem passar por concurso. Na reforma de 1890, para servidor de carreira ser nomeado Embaixador

Extraordinário e Ministro Plenipotenciário, deveria ter diploma de bacharel ou prestar exame. O diploma foi utilizado em vários períodos nos concursos de títulos durante o Estado Novo e como critério de desempate nos concursos de provas.<sup>125</sup>

Nas contratações realizadas no marco temporal selecionado, o perfil educacional dos servidores tem grande variação por

<sup>125</sup> Ver Lei Nº 614, de 22 de agosto de 1851.

período e por tipo de concurso. Os que acederam por concurso de provas tiveram, proporcionalmente, mais bacharéis. O mais interessante é observar como o período do DASP tem proporção levemente superior ao do período do Instituto Rio Branco se contabilizarmos somente os que fizeram concurso de provas. Mas se considerarmos somente por período, servidores com formação universitária perfazem, respectivamente, 54%, 57%, 39% e 65% dos períodos Revolução de 1930, DASP, Linhares e 1946-1950.

Uma explicação para essa discrepância talvez esteja na mudança do processo de recrutamento da diplomacia brasileira. Até 1946, a contratação significava o alcance de um salário, o que criava incentivos para recém bacharéis concorrerem; após 1946, contudo, excluindo os concursos diretos, as atividades como alunos após o vestibular não eram remuneradas (ou as bolsas de estudos eram diminutas), o que afastava indivíduos já formados com necessidade de sustentar a si próprios ou, em muitos casos, as suas famílias.

Além disso, o IRBr, por ser considerado uma academia especializada, tentou ser um substituto para a formação universitária. Tanto é assim que, na Comissão de Reforma de 1952-3, um relevante diplomata confidenciou que tinha a expectativa que o IRBr desapareceria, no futuro, "por que não [teria] uma posição muito lógica no dia em que qualquer Universidade tiver um curso de diplomacia."<sup>126</sup>

Apesar de um diploma universitário não ser exigido no concurso de provas e tampouco em nomeações diretas (sem concurso), nas provas de títulos poderia ter exercido algum papel. Como as seleções de títulos promovidas em 1942 e 1945 demonstraram, contudo, o diploma não foi um instrumento decisivo

---

<sup>126</sup> Ata da 22ª Reunião. 8 de janeiro de 1953. AAS 1952.05.22 daI. Pasta II.

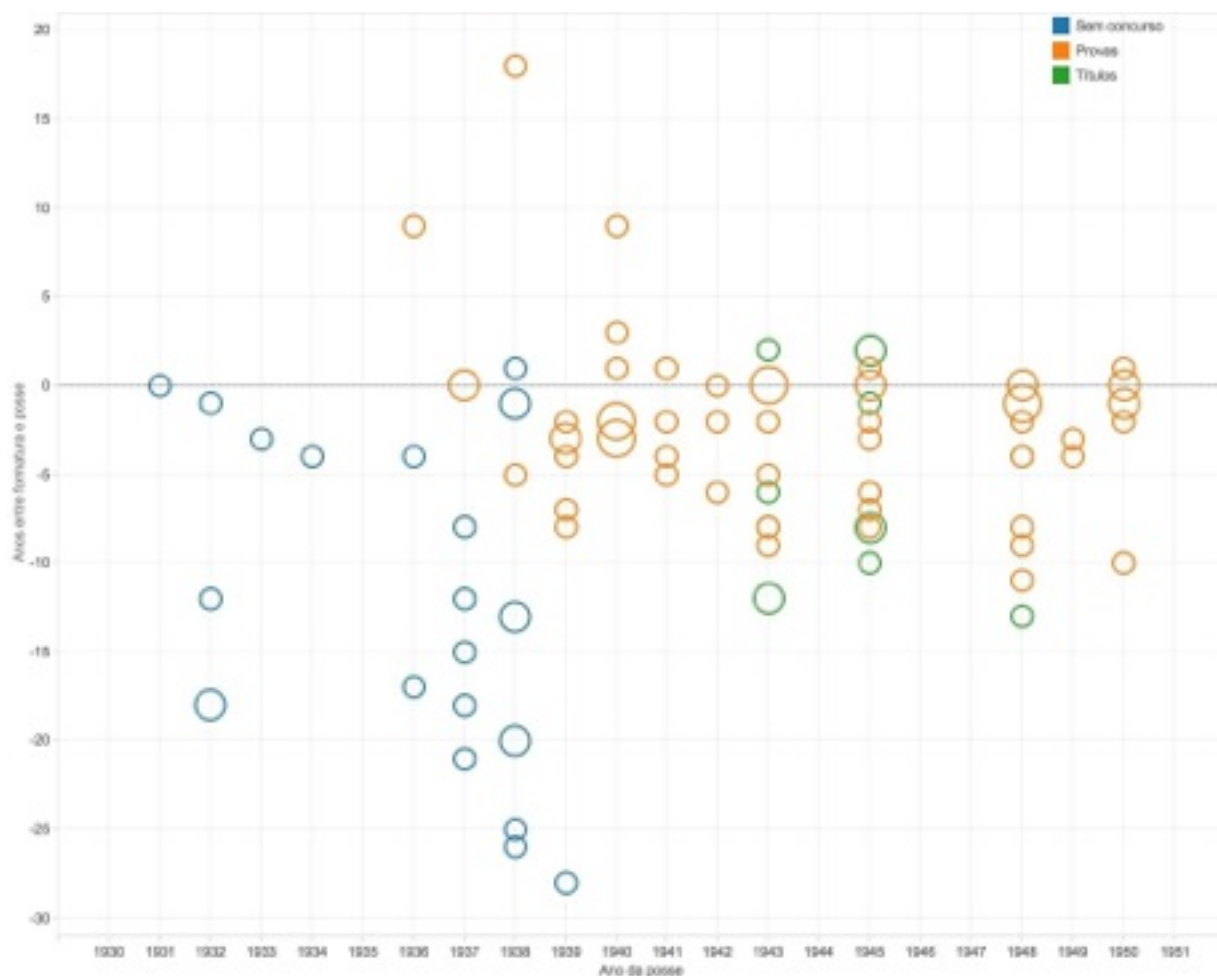
na competição por uma vaga – mais importante foram as cartas de recomendações de poderosos padrinhos e as predileções do gabinete do ministro e das comissões de recrutamento.

Dos 197 diplomatas com formação universitária, não temos informação das datas de formação de 98. A comparação entre a data de formatura dos que temos esse dado indica que, após a posse no cargo, poucos iniciaram um curso superior. Os que se formaram após tomar posse geralmente já estavam estudando. Somente poucos casos, todos entre 1936 e 1940, são de servidores que iniciaram sua formação após já assegurarem o cargo (ver gráfico abaixo).<sup>127</sup> O horário do órgão naquela época era flexível e as demandas do ensino superior, pelo menos em direito, eram mínimas. Por que, então, esse número? A resposta está no escasso efeito que o diploma tinha na progressão da carreira. Analisando a correlação da promoção a ministro de primeira classe e o diploma de ensino superior, percebe-se ser ínfima essa relação.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Considero, aqui, que uma formação universitária levava, em média, de 4 a 5 anos, no caso da área de Ciências Jurídicas na Universidade do Brasil.

<sup>128</sup> Pearson correlation .224.



Outro aspecto a ser examinado na composição tanto dos cursos de ensino superior como das instituições de origem. O primeiro aspecto já era previsível: a graduação em direito imperou. Outros cursos mais incomuns para aquele período geralmente eram de indivíduos com estudos no exterior. A maioria dos diplomatas com formação universitária provinha da Universidade do Brasil (1937-1965), denominada anteriormente de Universidade do Rio de Janeiro (1920-1937) e, posteriormente, de Universidade Federal do Rio de Janeiro. A única exceção é o período 1946-1950. Uma prosopografia do serviço exterior não seria surpreendida com a confirmação da tese de que a maioria dos servidores, nascida na cidade do Rio de Janeiro e em



municípios próximos, estudara nos colégios católicos afluentes da capital e seguiu para a Faculdade de Direito da Universidade do Brasil. A socialização e a composição de uma rede de relacionamentos, dessa forma, precederia a própria entrada no Itamaraty.

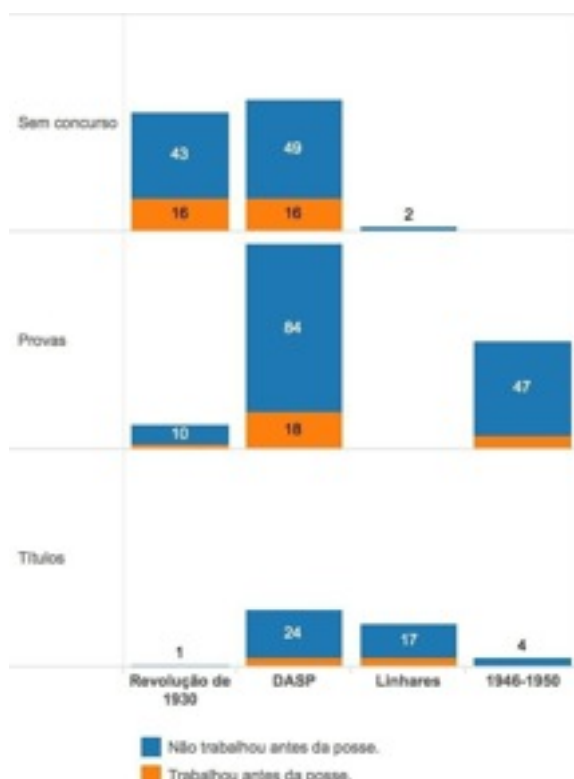
	Revolução de 1930	DASP	Linhares	1946-1950
<b>Ciência política</b>	2.78%	1.54%		
<b>Direito</b>	31.94%	46.15%	30.43%	52.63%
<b>Economia</b>		1.54%		
<b>Engenharia</b>	4.17%	1.54%		
<b>Filosofia</b>				1.75%
<b>Letras</b>		1.54%		3.51%
<b>Medicina</b>	5.56%	2.05%		3.51%
<b>Nenhum ou não informado</b>	45.83%	43.08%	60.87%	35.09%
<b>Outros</b>	9.72%	2.56%	8.70%	3.51%

	Revolução de 1930	DASP	Linhares	1946-1950
<b>Outros</b>	22.22%	15.45%		29.73%
<b>USP</b>	2.78%	4.55%		5.41%
<b>UFRJ, Universidade do Brasil</b>	61.11%	66.36%	66.67%	48.65%
<b>PUC/RJ</b>				13.51%
<b>UFMG</b>	2.78%	1.82%	11.11%	2.70%
<b>Exterior</b>	8.33%	10.00%	22.22%	
<b>UFPE</b>	2.78%	1.82%		

Obs.: os nomes das instituições foram adaptados para a nomenclatura contemporânea.

Sabemos que a formação universitária mais comum no Brasil daquele período era a de direito. Haveria alguma relação entre essa característica e o desempenho na carreira? Como pode ser

observado pela tabela abaixo, 57% dos formados em direito chegaram ao topo da carreira, enquanto os com outra formação tiveram desempenho menor (14%) até dos que não cursaram o ensino superior (29%). O grande desafio, aqui, é compreender a razão dessa brutal diferença. O período em que esses diplomatas estiveram na ativa – de 1930 até 1996 – guarda muitas diferenças no método de progressão nos seis degraus da carreira.<sup>129</sup> Podemos identificar, no entanto, dois métodos de promoção: antiguidade e merecimento. Desconsiderando a hipótese de a formação em direito prover capacidade diferenciada no exercício profissional, não haveria como esse fator influir sobre a promoção. Dessa maneira, somente com estudos quantitativos mais robustos poderemos compreender o papel dessa variável, observando se se trata de mera endogeneidade explicativa, tornando a direção de

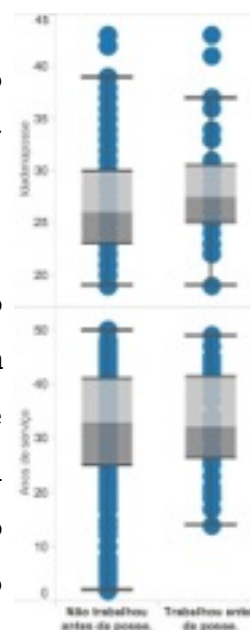


causalidade ambígua. Outro fator associado a promoções foi a média de anos para alcançar o cargo de ministro de primeira classe. Mesmo excluindo os outliers nomeados diretamente no topo da carreira como ministros de primeira classe (caso de Gilberto Amado), a média de anos foi bastante similar entre os três grupos – 26 anos para os sem nenhuma formação superior, 25 anos para os formados em direito e 27 anos para os com outra formação.

<sup>129</sup> Lembrando que o cargo de conselheiro, da forma que existe atualmente, só foi criado em 1973.

### Experiência profissional pregressa

Analisando a história do recrutamento do Itamaraty, há uma recorrente demanda do órgão por servidores não só de elevado nível acadêmico, mas também com certa experiência profissional. Os anuários registram essa informação desde o número de 1916, inclusive se os servidores exerceram alguma atividade no Itamaraty. Ela, contudo, é bastante irregular. Por pesquisa na imprensa da época e por outras fontes de informações, como memórias, percebe-se que vários servidores não preencheram adequadamente os formulários que serviam de base para a confecção dos anuários.<sup>130</sup>



Tendo sempre em vista essa informação, abaixo está plotada a experiência profissional pretérita de acordo com a modalidade de recrutamento e os quatro períodos. Um quarto dos que entraram sem concurso trabalhara antes em alguma atividade pública, a proporção mais alta das três modalidades. Lá estão personalidades como Gilberto Amado, João Alberto Lins de Barros e Carlos de Lima Cavalcanti – todos nomes relevantes da política nacional do período. Um segundo grupo de servidores veio do antigo Departamento Nacional de Comércio do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio – Carlos Alberto Gonçalves, Mário Moreira da Silva, Colmar Pereira Daltro. Há personalidades mais vinculadas ao jornalismo e às letras, como Ruy Ribeiro Couto, Hugo Gouthier e Jayme de Barros Gomes. Outro grupo era dos militares, como Orlando Leite Ribeiro, Sylvio Ribeiro de Carvalho e Manuel de Góes Monteiro.

<sup>130</sup> Infelizmente, somente no anuário de 2010 temos informações mais sistemáticas sobre a atuação no setor privado antes da posse.

Dos que tinham exercício profissional anterior, nenhuma atividade foi mais relevante que aquela vinculada ao próprio Itamaraty. Entre 1930 e 1945, 52% dos com exercício profissional pretérito haviam atuado no Itamaraty. Como observamos acima, o método de recrutamento utilizado nas décadas anteriores – em uma situação semelhante a outras países – era, predominantemente, a nomeação de jovens em posições de auxiliares, muitas vezes não remunerados, para depois serem aproveitados no serviço exterior nas posições iniciais das três carreiras principais. Era necessário, nessa modalidade, primeiro um padrinho político ou já na carreira para uma nomeação – geralmente auxiliar de consulado. Logo após a posse, iniciava a luta para a transferência para o quadro efetivo.

Para os que iniciaram a carreira em 1930, porém, a situação era mais difícil. O ministério progressivamente fechava as portas para essa rota de acesso. Alguns mais clarividentes, como Azeredo da Silveira e João Baptista Pinheiro, percebendo que agora o melhor caminho para acesso era pelos concursos de provas, apostaram nas duas rotas. Muitos continuaram, por diversos motivos, a crer que as restrições eram passageiras e que seus padrinhos políticos os protegeriam. De certo modo, estavam certos, pois a primeira metade da década de 1940 foi muito instável. Até 1949 – quatro anos após a criação do Instituto Rio Branco –, ainda era possível ter acesso sem concurso de provas à carreira diplomática.

Do ponto de vista da idade na posse e dos anos de serviço, o quadro dos que tiveram e dos que não tiveram exercício profissional pretérito é semelhante – reforçando que o diferencial não era a experiência profissional na longevidade da carreira, mas sim o método de recrutamento.

## Mulheres na diplomacia brasileira

Em 1918, Maria José de Castro começou a trabalhar no Palácio Itamaraty como Terceira Oficial de Secretaria. Foi a primeira mulher a passar em um concurso público e assumir tal cargo.<sup>131</sup> Apesar do lento ritmo, nos anos seguintes, várias mulheres seguiram no mesmo caminho. Em 1936, sete trabalhavam na carreira consular. De 1918 a 1937, oitenta e sete mulheres trabalharam em diversas capacidades no órgão – de telefonistas a bibliotecárias. Elas tiveram grande sucesso nos concursos públicos promovidos para preenchimento de cargos das três carreiras (ver tabela abaixo).

	Candidatos		Aprovados		Taxa de sucesso	
Ano	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
1930	21	6	4	1	19.05%	16.67%
1934	55	8	7	2	12.73%	25.00%
1935	55	11	5	5	9.09%	45.45%
1937	69	15	7	3	10.14%	20.00%

**Tabela 2: Taxa de sucesso dos concursos da década de 1930. Fonte: Diário Oficial da União.**

Em 1938, no âmbito da junção da carreira consular com a diplomática, as mulheres foram proibidas de acederem ao órgão na nova posição. Somente em 1954 essa proibição foi revertida. As que já estavam trabalhando, por sua vez, foram autorizadas a permanecer em suas posições. É pertinente, portanto, focar nesse

---

<sup>131</sup> Não se tem certeza ainda, no entanto, se ela foi a primeira mulher a trabalhar no órgão. Temos notícias de que uma certa Luiza Ferreira trabalhou no processo de arbitragem da Guiana Francesa, tendo posteriormente Joaquim Nabuco oferecido um trabalho para ela na Legação do Brasil em Londres. Mas nenhuma fonte confirma se ela efetivamente assumiu o cargo. De Nabuco a Ferreira. 15/8/1903. CAP 31 doc.420.

subgrupo, observando como essas pioneiras foram recrutadas e desempenharam suas carreiras. Para isso, as quinze mulheres serão

	Gênero	
	Feminino	Masculino
Sem concurso	46.67%	59.12%
Provas	46.67%	27.74%
Títulos	6.67%	13.14%

comparadas com seus 137 colegas homens que tomaram posse nos mesmos anos (1934, 1936, 1937, 1938 e 1945).

A idade média da posse é idêntica entre os dois grupos – 27 anos, mas a distribuição regional por nascimento é diferente: 87% das mulheres nasceram no Rio de Janeiro, em São Paulo ou no exterior, enquanto 55% dos homens vieram das mesmas localidades. A diferença pode ser explicada, talvez, pelos valores sociais da época, quando certamente seria mais difícil para mulheres não só terem educação que as habilitassem a entrar no órgão como liberdade e apoio familiar para se mudarem em busca de melhores oportunidades na capital.<sup>132</sup>

Já observamos, acima, que as mulheres tiveram um bom desempenho nos concursos. Essa, aliás, foi via mais importante no recrutamento de mulheres para o órgão do que para o gênero masculino (ver tabela abaixo). Outra diferença era a vida profissional pregressa. Nos três períodos em que há a entrada de mulheres (Revolução de 1930, DASP e Linhares), 100% delas trabalhara anteriormente, enquanto a proporção de homens em situação semelhante ficou respectivamente em 73%, 79% e 85%. Doze das quinze trabalharam antes no Itamaraty, a maioria como extranumerária.

---

<sup>132</sup> Convém considerar que Maria José de Castro nasceu no nordeste, assim como várias servidoras das décadas de 1920 e 1930. Esses casos, no entanto, além de serem raros, geralmente eram de filhas de políticos ou militares que migravam, posteriormente, para o Rio de Janeiro, possibilitando a estas estudar (Escola Normal) e a exercer atividades antes de entrarem no Itamaraty.

E como foi o desempenho profissional dessas pioneiras no ministério? A média do tempo da posse até o desligamento definitivo (morte, aposentadoria, exoneração e demissão) foi de 27 anos, enquanto que seus colegas homens permaneceram quase 30. Não é uma diferença significativa, apesar de a variância no grupo feminino ser maior. As diferenças estão em como cada grupo evoluiu nos degraus da carreira. Das quinze mulheres que entraram, somente três alcançaram o topo (20%); do grupo masculino, 134 (41%) tiveram sucesso semelhante.

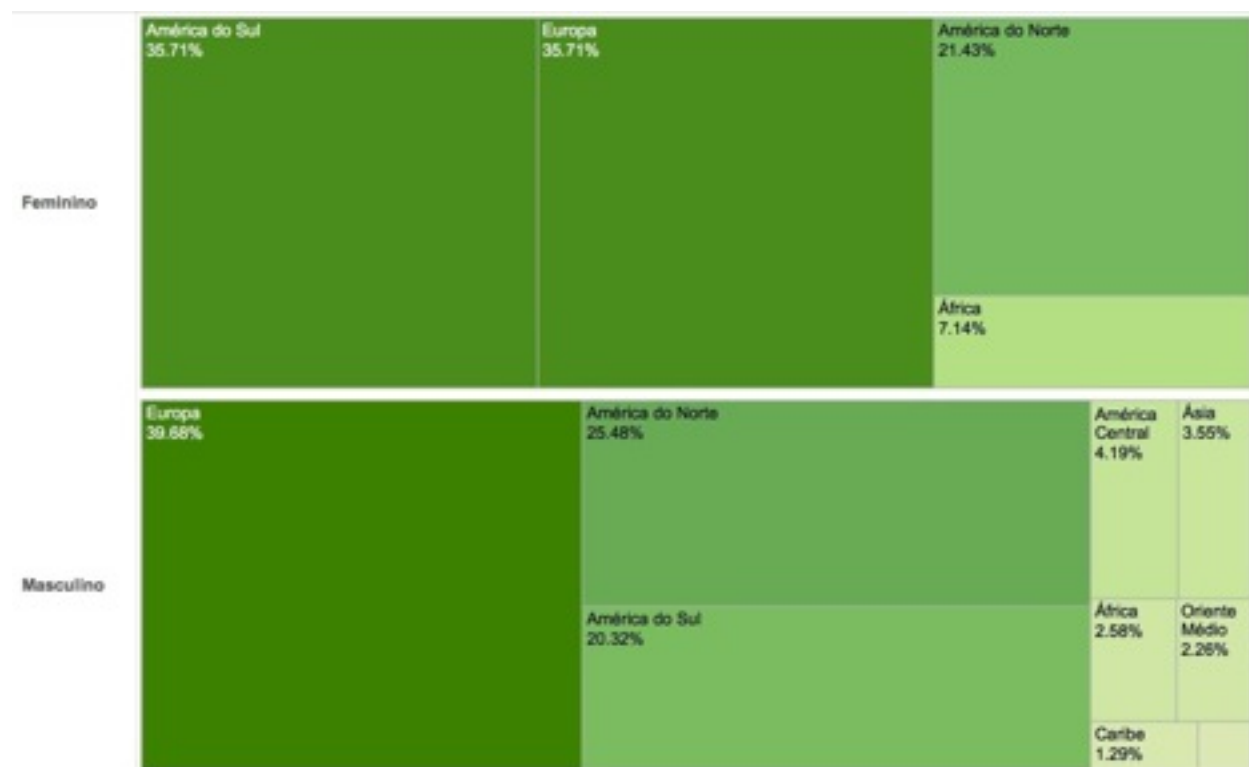
	Número Inicial	Segundo(a) Secretário)	Primeiro(a) Secretário	Ministro(a) de Segunda Classe	Ministro(a) de Primeira Classe
Feminino	15.0	14.0	12.0	9.0	3.0
Masculino	327.0	314.0	283.0	217.0	134.0

As promoções do início da carreira davam-se pelo critério único da antiguidade. As reformas promovidas a partir da década de 1950 progressivamente elevaram o peso do mérito na promoção para as últimas duas etapas, além de introduzir critérios mais rígidos para passagem ao quadro especial. Com isso, a promoção de ministro de segunda classe para ministro de primeira classe tornou-se o grande filtro que diferenciou um gênero do outro. O que explicaria a diferença? Uma primeira hipótese seria o número de licenças para tratamento de assuntos particulares. Como esse mecanismo paralisou a progressão na carreira, poderia ter sido a justificativa para obstar o avanço feminino. Pelas fontes disponíveis, no entanto, tal fato não teria ocorrido – a maioria dos afastamentos se deu entre ministro de primeira classe homens. Uma segunda hipótese poderia ser o tempo de classe. Como os níveis iniciais da carreira eram galgados por antiguidade, não é surpresa observar um padrão muito semelhante entre mulheres e homens. A diferença está no período que demoraram para serem promovidas de primeiras secretárias para ministras de

segunda classe. Tudo indica, portanto, que os fatores essenciais para a promoção ao topo da carreira não estiveram presentes no caso feminino – elos com a elite política, visibilidade com relação à cúpula do ministério, menos tempo no exterior, lotação em locais mais baixos da hierarquia administrativa e remoção para locais de menor prestígio.

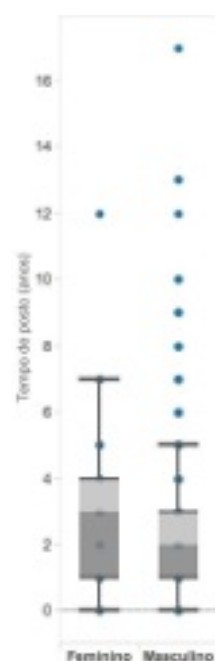
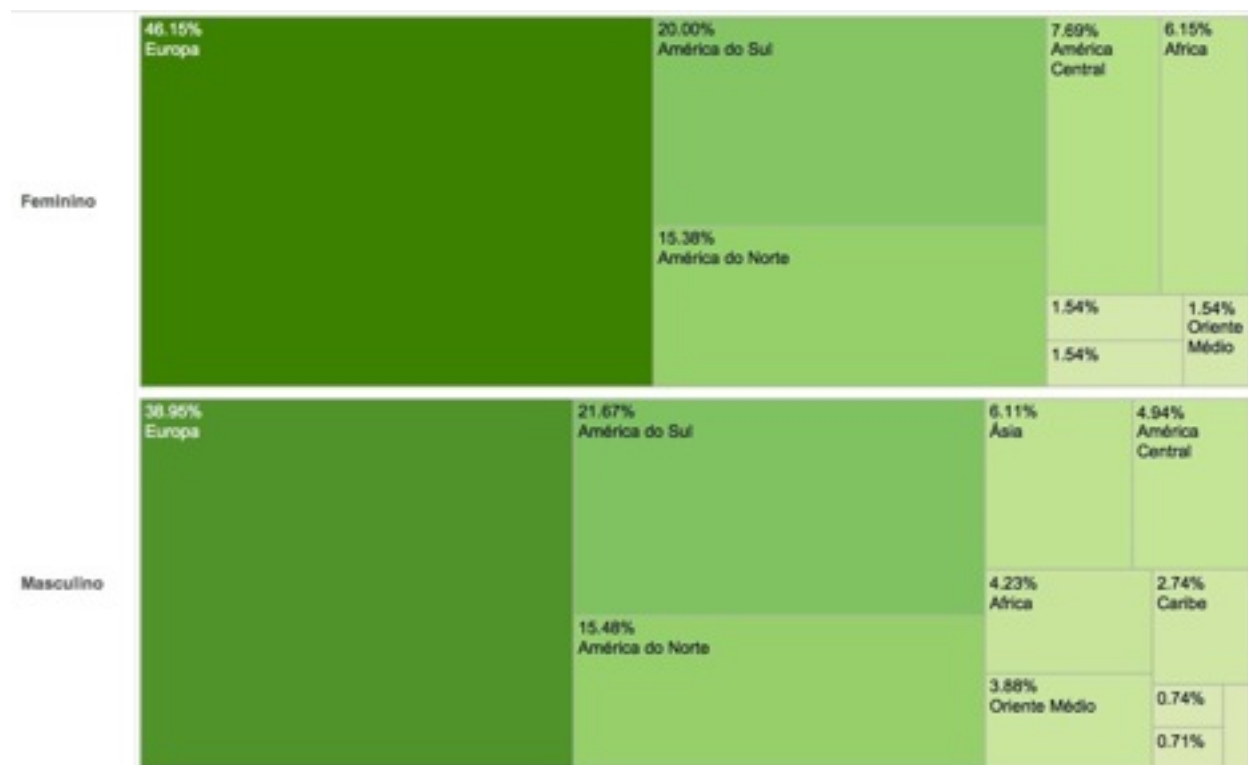
	Segundo(a) Secretário(a)	Primeiro(a) Secretário(a)	Ministro(a) de segunda classe	Ministro(a) de primeira classe
Feminino	4.57	13.33	22.78	26.67
Masculino	4.64	12.42	19.38	25.59

Tocando no tema das remoções, convém examiná-lo de forma mais detida. Examinando somente a primeira remoção de todos os servidores do período, percebemos que a maioria das mulheres atuou, no início da carreira, na vizinhança. Esses eram considerados postos sem prestígio na carreira.



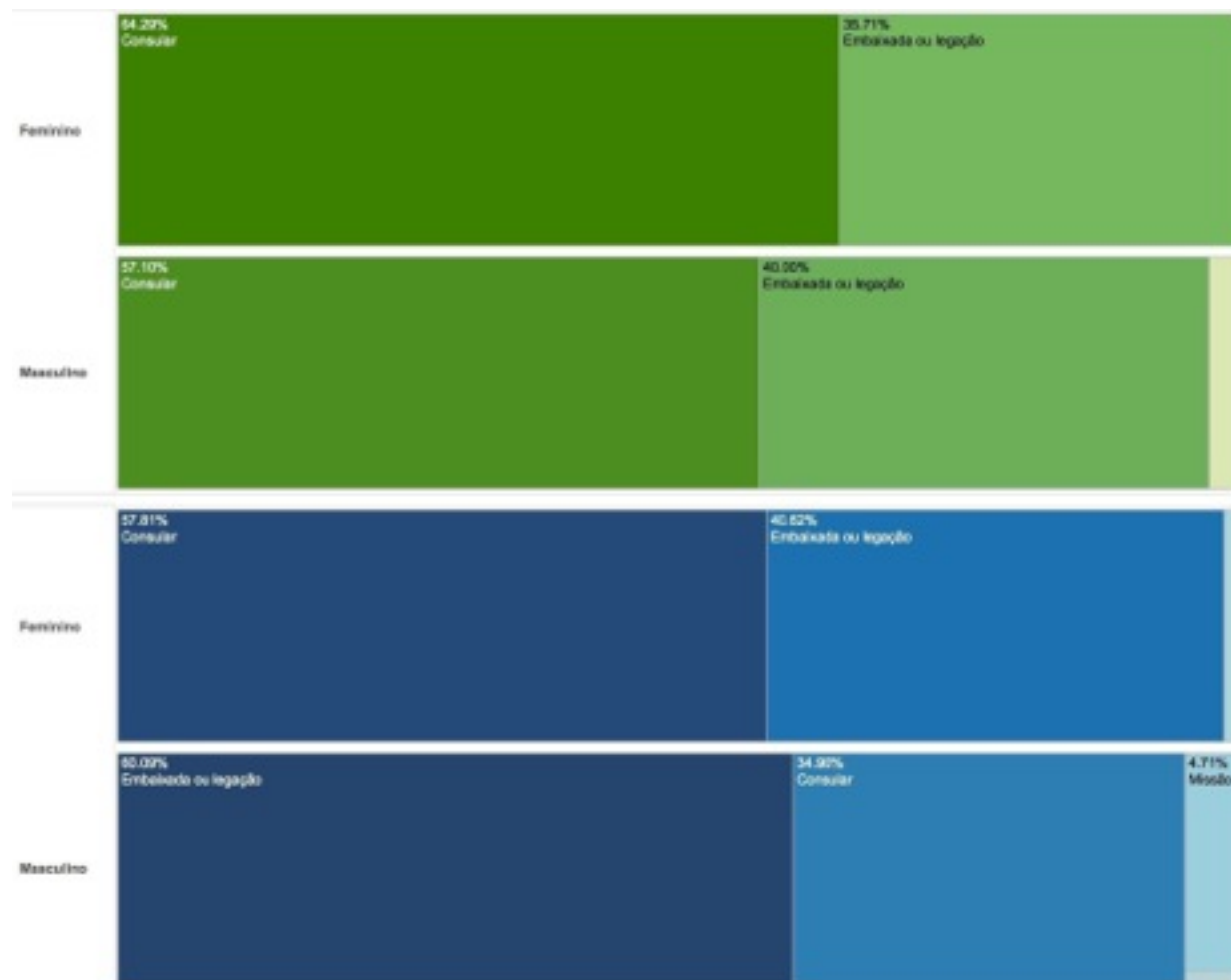


No longo prazo, porém, essa ordem inverteu-se e elas tenderam a seguir o padrão masculino. O gráfico abaixo plota todas as remoções, permitindo visualizar essa aproximação agregada da carreira.



A desagregação desses gráficos por tipo de posto (diplomático, consular ou missão) aponta para uma prevalência inicial dos postos consulares para as mulheres (64%), sendo que nenhuma teve como seu primeiro posto uma missão multilateral. Já 57% dos homens tiveram como primeiro posto um consulado – em verde, abaixo. A semelhança decorreu da prática, no período, de remover servidores recém-empossados primeiramente para postos consulares, e, só depois, colocá-los em postos de prestígio. É claro que há muitas exceções a essa regra, sendo os dados acima prova disso. Em termos agregados, quando são

computadas todas as remoções por gênero (em azul, abaixo), o quadro é diferente. Homens foram removidos mais vezes para postos diplomáticos, enquanto as mulheres, mais para postos consulares.



Cada remoção durava, em média, dois anos para os dois gêneros, com a diferença que a média feminina está mais próxima de três anos. A média total de anos no exterior por carreira, porém, foi bem distinta. Enquanto para as mulheres passaram em média onze anos e meio no exterior, os homens tiveram cerca de dezoito anos. Qual a origem dessa diferença e quais os potenciais impactos que teve? Um primeiro aspecto que devemos apontar era o sistema de regras discriminatório existente contra o gênero feminino em termos de remoções. Havia, pelos

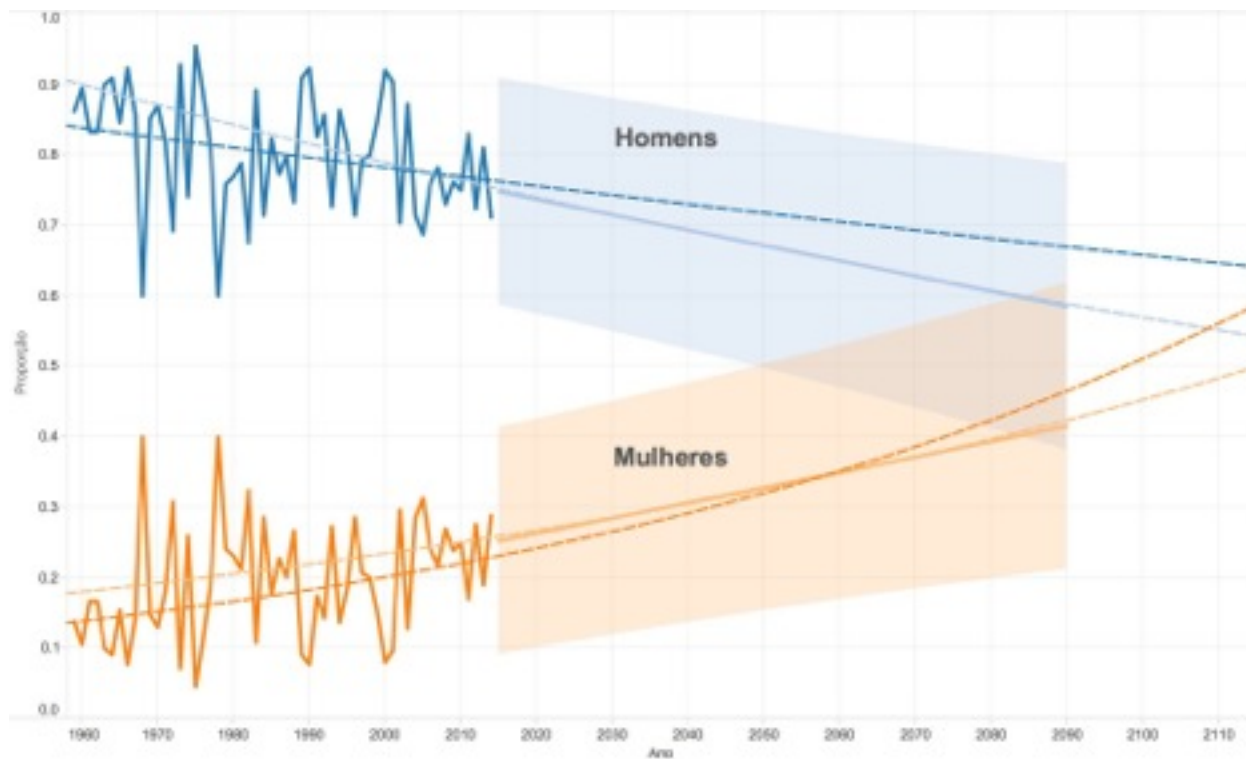
regulamento vigente na década de 1930, uma restrição de tempo quanto ao número de meses que servidoras mulheres poderiam ficar no exterior.

É impressionante encontrar, neste período, a entrada e o avanço de servidoras mulheres. Com base nos dados dos concursos até 1937 e nos concursos de títulos e de provas respectivamente de 1945 e 1946, poderíamos esperar uma expansão da proporção de mulheres sobre a carreira. Esta era, inclusive, a expectativa de vários membros da comissão de reforma criada por Neves da Fontoura no segundo governo Vargas. Apesar de estar fora do escopo deste trabalho, compilamos a distribuição do resultado de sessenta e três concursos de 1959 a 2014 em termos de gênero. Essa tabela foi redigida com base em dados do Anuário do Instituto Rio Branco (vários números), do Anuário do Ministério das Relações Exteriores (vários números), do Diário Oficial da União e do sítio eletrônico do CESPE. A proporção de alguns anos é discrepante de algumas fontes oficiais por privilegiar o resultado dos vestibulares e dos concursos e não a listagem dos que efetivamente passaram por todo o Curso de Preparação à Carreira Diplomática ou tomaram posse (muitas mulheres casaram e abandonaram a carreira). Para facilitar a plotagem dos dados no Tableau, as datas de alguns concursos foram adaptadas, pois o programa não permite anos sem dados. O algoritmo de previsão utiliza a técnica exponential smoothing, na qual se tenta encontrar um padrão de regularidade nos dados que possa ser projetado no futuro.<sup>133</sup> O que se pode observar, com base no resultado, é uma mudança muito lenta no avanço feminino na diplomacia brasileira. Fazendo uma projeção para o futuro com base na trajetória passada observamos que a paridade entre os

---

<sup>133</sup> Ver Farias: 2014. Mais detalhes sobre a técnica podem ser encontrados aqui: <https://www.otexts.org/fpp/7/6>.

dois gêneros só seria alcançada em 2050 na carreira, em uma visão muito otimista.



#

## Conclusão

O 20 de abril é um dia especial para a diplomacia brasileira. É, ao mesmo tempo, efeméride do nascimento de José Maria da Silva Paranhos, o Barão do Rio Branco, e a data de criação do Instituto Rio Branco, instância que treinou centenas de diplomatas desde sua criação, em 1945. No calendário político brasileiro, é a cerimônia de formatura, na qual novos diplomatas são ungidos na carreira e a ocasião em que o presidente da república e o ministro das relações exteriores apresentam as linhas gerais da política externa, avaliam a dinâmica da política internacional e examinam os desafios e constrangimentos que o país deve enfrentar no futuro.<sup>134</sup> Há, contudo, significado mais profundo na aparente simplicidade da cerimônia. No evento, a classe política reconhece e reforça o processo de recrutamento da diplomacia profissional como o melhor método de seleção e formação de diplomatas. Além de ritual de passagem para os jovens diplomatas, o evento caracteriza uma reafirmação de que a natureza da atividade diplomática tem caráter especializado, demandando certo insulamento da política doméstica e um processo de formação técnico estruturado na meritocracia.

Foi atribulada a evolução do processo de recrutamento e treinamento no serviço exterior brasileiro que levou a este resultado. O objetivo deste trabalho foi usar fontes primárias inéditas para apresentar a narrativa desse processo histórico. De forma complementar, utilizando uma base de dados com informações de todos os servidores das três principais carreiras

---

<sup>134</sup> Sobre aspectos da cerimônia em si, ver Moura: 2007.

que atuaram no órgão de 1930 ao início de 1951, checkou-se a validade de vários argumentos apresentados pela literatura e pelo Itamaraty.

Desde a Independência, a elite política preocupou-se com a qualidade do serviço exterior brasileiro. Em uma situação que se repetiria até meados da década de 1950, havia uma preocupação com dois aspectos, relacionados entre si. O primeiro era o nível abismalmente baixo da oferta de jovens para preencher cargos no serviço exterior; o segundo era o que fazer para treinar os que ingressavam no órgão. As duas questões decorreram de um fato característico da organização. Por atuar no exterior, rivalizando com a diplomacia de Estados mais poderosos, sua influência era determinada, entre outros fatores, pela qualidade relativa de seus membros. Tanto as características dos serviços exteriores de outros países como as deficiências do brasileiro eram examinadas de forma bem mais séria do que outros setores do serviço público nacional. Esse sentimento convivia, por outro lado, com as demandas do setor político e dos próprios servidores do órgão para utilizar os cargos disponíveis na chancelaria e no exterior para premiar familiares, amigos e correligionários. Foi o choque dessas duas tendências, com a vitória da primeira no final da década de 1940, que conformou um quadro que persiste até hoje.

O ponto de partida deste trabalho foi a criação das faculdades de direito no início da vida constitucional do país. Achava-se que essas instâncias seriam essenciais para a preparação de jovens nas carreiras de Estado, mas ainda não há evidência de que tal processo tenha impactado o recrutamento de diplomatas brasileiros no período imperial (1822-1889). Paralelamente, já havia preocupação com a construção de um sistema meritocrático. Do ponto de vista legal, na década de

1840, já se previu um modelo de contratação por concurso de provas. Não há evidência, no entanto, de que tenha funcionado adequadamente.

Foi somente durante a Primeira Guerra Mundial que o uso do concurso público de provas expandiu consideravelmente, ainda que predominantemente voltado para os cargos da Secretaria de Estado. Uma geração reformista de servidores do Itamaraty não só refinou esse processo como batalhou para que ele fosse insulado de pressões políticas. No final da década de 1920, o uso de concurso já era a principal via de contratação de novos servidores, mas ainda não se expandira sobre as carreiras consular e diplomática. Fica claro, dessa forma, que a utilização do concurso público de provas precedeu a criação do DASP. Essa instituição, aliás, deu seus primeiros passos com base na contribuição dada pelos servidores do Itamaraty que, desde a década de 1920, implantaram um moderno sistema de gestão de pessoas no órgão.

Mas enquanto o Itamaraty expandiu esse sistema de recrutamento, vários servidores começaram a perceber que não havia número suficiente de jovens capacitados entre os candidatos do concurso. Reconheceu-se que o sistema educacional brasileiro não ofertava candidatos preparados para o nível que a chancelaria esperava. Foi em decorrência dessa percepção que, já na década de 1920, aventou-se a possibilidade de criar uma instituição de ensino voltada para preparar futuros candidatos à carreira.

A sugestão, no entanto, não foi acatada e a utilização do concurso público de provas foi estancada com a Revolução de 1930. Inicialmente, o novo regime utilizou as vagas no Itamaraty para premiar aliados e foi só quatro anos depois que o concurso voltou a ser utilizado.

E qual foi o impacto da criação do DASP sobre o processo de recrutamento do Itamaraty, conjuntamente com o processo de unificação das carreiras diplomática, consular e de Secretaria de Estado? A instituição contou com os antecedentes do Itamaraty para melhorar os concursos de provas e consideravelmente expandi-lo. Mas esteve longe de conseguir acabar com o "pistolão". Como foi demonstrado, o sistema implantado por Simões Lopes coexistiu com contratações diretas e concursos de títulos. Pode-se dizer, porém, que estas duas vias sempre foram severamente criticadas pelo órgão. O Itamaraty, por sua vez, se inicialmente aplaudiu a criação do DASP e sua influência no processo de recrutamento, progressivamente entrou em atrito com a instituição. O defensor dos concursos de títulos na primeira metade da década de 1940 foi o Itamaraty e não o DASP, e foi a resistência deste órgão em aceitar tal modalidade de recrutamento que levou a diplomacia a buscar autonomia no processo de seleção de seus servidores.

Nesse momento, o diplomata Jorge Latour apresentou a proposta de criação do que viria a ser o Instituto Rio Branco. A proposta era bastante ampla. Desejava aproximar o acervo histórico do Itamaraty dos formuladores da política externa, treinar servidores públicos em geral e, especialmente, diplomatas, para atuar no exterior e promover palestras para o público em geral. Foi espantosa a velocidade com que a proposta de um diplomata sem relevância no órgão foi abraçada pela cúpula do Itamaraty e, depois, aprovada pela Presidência da República e pelo DASP, no contexto de sérios obstáculos orçamentários e rivalidades institucionais. Em 20 de abril de 1945, em uma improvisada cerimônia, o IRBr foi criado.

Convém notar, porém, que o DASP permaneceria com a responsabilidade de promover os concursos, sendo o foco do



IRBr somente a proposta inicial estava voltada para a formação de pessoal e não para o recrutamento. A queda do Estado Novo ocasionou uma abrupta mudança desses termos. Aproveitando a fluidez institucional, as lideranças do Itamaraty aproveitaram os ataques ao DASP para recuperar o poder de recrutamento, delegando a tarefa para o recém-criado IRBr.

Quais foram os efeitos dessa transferência e como o novo sistema diferenciou-se da situação anterior? Este estudo demonstrou que a criação do IRBr não levou automaticamente ao uso exclusivo do sistema de concurso de provas – até 1949, esta rota permanecera aberta. O fato de ter conseguido estancar essa via em um período em que ruíra o projeto do DASP foi uma inequívoca vitória, demonstrando como o espírito gradualista e pragmático inspirado por Maurício Nabuco obteve mais sucesso que a cruzada reformadora inflexível de Simões Lopes.

Mas teria o IRBr ocasionado uma "democratização" da carreira diplomática, uma nova era para "moços pobres" do Brasil, como afirmaram seus defensores? Tanto no exame qualitativo como no quantitativo essa pergunta foi respondida de forma negativa. Criado como escola de formação de candidatos para o concurso, em poucos anos seu vestibular tornou-se o próprio mecanismo seletivo para a carreira, invertendo a lógica inicial. Se fosse somente essa mudança, talvez não teria ocorrido ajuste na composição da diplomacia brasileira. Mas o curso de preparação de dois anos sem remuneração provocou mudança estrutural no processo de recrutamento. Além de ter de arcar com cursos particulares e aulas preparatórias, poucos interessados detinham recursos para passar dois anos sendo sustentados pelas suas famílias em uma cara cidade como o Rio de Janeiro. As estatísticas são claras nesse sentido. O período com mais diplomatas nascidos na cidade do Rio de Janeiro e no estado

do Rio de Janeiro foi entre 1946 e 1950. Uma instituição inicialmente concebida para ampliar a base geográfica e social de recrutamento acabou tendo efeito inverso. Internamente, na década de 1950, no âmbito da reforma Neves da Fontoura, diplomatas e participantes externos concordaram que o novo modelo, apesar de ter retirado do DASP a competência de seleção, não obtivera resultados adequados. Mas apesar dessas conclusões, nenhuma mudança foi realizada para melhorar esse quadro. Em alguns aspectos, a situação até piorou – como em 1957, quando foi exigido no edital do vestibular a altura mínima de 1,67 metro. Essa resistência no processo de democratização não foi privilégio do Itamaraty. Nas chancelarias de outros países foram introduzidos mecanismos considerados "científicos" para elevar o controle na contratação de novos membros, diminuindo o peso do conhecimento em provas. No Reino Unido, o Foreign Office, por exemplo, como resposta ao sucesso dos 'cram courses', introduziu o famoso "house party", onde os candidatos passavam um fim de semana sendo observados por psicólogos e funcionários(Mccarthy: 2014, 265).<sup>135</sup>

Mesmo que o IRBr não tenha cumprido um de seus principais objetivos, foi examinado se, após a seleção do vestibular, a instituição foi bem sucedida no seu objetivo educacional – ofereceu formação especializada dos alunos de alta qualidade e essencial ao respectivo sucesso profissional. Do ponto de vista qualitativo, a evidência apresentada demonstrou que a composição do corpo docente foi instável; o conteúdo da matéria, muito semelhante ao exigido no concurso; e as palestras, pouco práticas. O efeito, portanto, foi limitado sobre os egressos do vestibular.

---

<sup>135</sup> Sobre o caso australiano, ver Stone: 1943.

Para trabalhar de forma quantitativa, uma boa pergunta seria identificar o contrafactual de os alunos não terem passado pelo Instituto. Teria a evolução profissional deles sido diferente? A análise comparativa de um grupo de diplomatas contratado diretamente – não passando pelos bancos escolares do CPCD – demonstrou que estes tiveram uma carreira mais bem sucedida de que seus colegas que passaram pelo IRBr.

Isso demonstra que não foi o processo educacional do IRBr que transformou jovens servidores em diplomatas brilhantes; na verdade, as raízes do sucesso foram a própria instituição que, por diversas razões, conseguiu recrutar jovens brilhantes para as suas fileiras. Esse é um fenômeno conhecido na literatura de administração de pessoas. Atualmente, o caso mais exemplar é a dinâmica associada aos funcionários da empresa Google. É por sua capacidade de ser um chamariz para jovens promissores de todo mundo, aliado a um rigoroso processo de seleção que permite à companhia ter uma força de trabalho altamente inovadora e produtiva. Seus extravagantes escritórios e seu ambiente de trabalho heterodoxo teriam maiores efeitos não quando seus servidores já foram contratados, mas em um estágio anterior.<sup>136</sup>

Pode-se aventar que o propósito do CACD não tenha sido a educação, mas sim o processo de socialização e criação de vínculos entre um grupo de diplomatas. É difícil, no entanto, aceitar esse argumento. No início do século XX, antes mesmo do início sistemático do uso do concurso público de provas, já havia o companheirismo e a cumplicidade entre os vários amanuenses contratados, da mesma forma que existiu com as turmas do IRBr (Amaral: 2008, 63-72). Com as turmas do DASP, essa

---

<sup>136</sup> Ver, por exemplo, Kinley e Ben-Hur: 2013; Gatewood, Gowan e Lautenschlager: 1993; Davenport, Harris e Shapiro: 2010; Garvin: 2013ibid.; Annika e Sverker: 2013.

tendência foi reforçada, tomando forma definitiva anos antes da criação do Instituto.

O efeito mais profundo do IRBr, e que facilitou o fechamento da carreira para nomeações diretas e por concurso de títulos, foi na constituição de um discurso de profissionalização da diplomacia e, assim, sustentar a legitimidade de um domínio sobre uma área de ação estatal. O esforço de aliar o controle sobre o recrutamento a um conhecimento especializado e técnico dado pelo caráter imparcial da racionalidade, da lógica e da ciência demonstraria a impossibilidade da introdução de "amadores" e "diletantes" nesse domínio (Abbott: 1988, 54). Seria somente por um rígido sistema de treinamento que um indivíduo estaria habilitado a atuar adequadamente na atividade diplomática. É por isso que, mesmo havendo internamente a conclusão de que o ensino era inadequado, para o público externo repetidamente apresentava-se um quadro bem mais dourado. A autonomia no recrutamento sob a racionalidade e a imparcialidade, como na França do século XIX, ocasionou uma reprodução do poder corporativo e social existente e uma aversão a intrusões externas no domínio do Itamaraty (Kessler: 2012, 39).

O projeto inicial do IRBr envolvia muito mais do que os interesses internos do Itamaraty. Sua concepção inicial estava associada à missão de elevar os elos entre a sociedade e o órgão e utilizar o acervo histórico como fonte essencial para o trabalho cotidiano de formulação da política externa. Em decorrência de constrangimentos orçamentários, isso não foi possível realizar nas suas década iniciais de atividades. O Itamaraty só conseguiu sanar essas carências com a criação, em 1971, da Fundação Alexandre de Gusmão; em 1987, do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; e, em 2001, do Centro Barão

de História e Documentação Diplomática (posteriormente denominado de Centro de História e Documentação Diplomática). Essas instituições hoje são ativas na consecução da missão que Jorge Latour aventou para a criação do IRBr, com o seu trabalho de promoção de seminários e publicação de documentos e livros. Mesmo assim, ainda há grande distância entre o acervo documental da instituição e o seu uso por parte dos alunos do IRBr, problema notado por um ex-diretor da instituição (Reis: 2013, 294).

Há, no entanto, aspecto essencial do projeto concebido por Jorge Latour ignorado desde sua criação. O diplomata pensou a atividade de ensino não como um exercício endógeno voltado somente para diplomatas. A educação de servidores públicos, jornalistas, intelectuais e interessados na inserção internacional do Brasil era essencial à missão cívica de sua iniciativa – talvez em um modelo semelhante aos cursos da Escola Superior de Guerra. O IRBr, porém, esteve longe de ter alcançado tal objetivo, o que é uma pena. Criando cursos específicos para outros setores da burocracia, trazendo para seu seio lideranças do jornalismo, da academia e dos setores econômicos seria uma ótima via para aumentar o diálogo com a sociedade, harmonizar as dissonâncias burocráticas no seio do aparelho estatal e facilitar o processo de inserção internacional do país.

## Referências

### Arquivos:

Arquivo Histórico do Itamaraty, Brasília (AHI-BSB).  
Arquivo Histórico do Itamaraty, Rio de Janeiro (AHI-Rio).  
Fundação Joaquim Nabuco. Correspondência Ativa (CAP).  
Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Fundos: Antônio Azeredo da Silveira (AAS), Getúlio Vargas (GV), Luiz Vergara (LV), Oswaldo Aranha (OA), Lourenço Filho (LF).

### Jornais, revistas e relatórios:

A Crítica  
A Manhã  
A Noite  
Correio da Manhã  
Correio Paulistano  
Diário Carioca  
Diário da Câmara dos Deputados  
Diário da Noite  
Diário de Notícias  
Diário Nacional  
Diário Fluminense  
Jornal do Brasil  
O Globo  
O Paiz  
Relatório do Ministério dos Negócios estrangeiros  
Revista de Administração Pública  
Revista de Direito Administrativo  
Revista do Serviço Público

### Livros, artigos e sítios eletrônicos:

ABBOTT, ANDREW DELANO. The system of professions: an essay on the division of expert labor. Chicago: University of Chicago Press, 1988.  
ABRANCHES, DUNSHEE DE. Actas e actos do governo provisório. Brasília: Senado Federal, 1998.  
ALMEIDA, GABRIEL DE TOLEDO PIZA E. A nomeação para os empregos

públicos e a política moderno, sobretudo republicana. Paris: Alcan-Lévy, 1911.

AMADO, ANDRÉ. Por dentro do Itamaraty; impressões de um diplomata. Brasília: FUNAG, 2013.

AMADO, GILBERTO. Depois da política. Rio de Janeiro: José Olympio, 1960.

AMARAL, AZEVEDO. Política e serviço público. Revista do Serviço Público, v.II, n. 1, p. 13-5. 1938.

AMARAL, LUÍS GURGEL DO. O meu velho Itamaraty (de amanuense a secretário de legação, 1905-1913). Brasília: FUNAG, 2008.

ANNIKA, STEIBER E SVERKER, ALÄNGE. A corporate system for continuous innovation: the case of Google Inc. European Journal of Innovation Management, v.16, n. 2, p. 243-64. 2013.

AZEVEDO, MARIA HELENA CASTRO. Um senhor modernista: biografia de Graça Aranha. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras, 2002.

BALBINO, VIVIANE RIOS. A presença da mulher na diplomacia brasileira no início do século XXI. In: Mathias, Suzeley Kalil. Sob o signo de Atena: gênero na diplomacia e nas forças armadas. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 243-63.

BARMAN, RODERICK J. Princess Isabel of Brazil: gender and power in the nineteenth century. Wilmington: SR Books, 2002.

BAYER, REŞAT. Diplomatic Exchange Data set, v2006.1. Disponível em: <**Error! Hyperlink reference not valid.**>. Acesso: 16 de novembro de 2014.

BOPP, RAUL. Notas de um caderno sobre o Itamaraty. 3ª edição. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1956.

CALÁBRIA, MÁRIO. Memórias (de Corumbá a Berlim). Rio de Janeiro: Record, 2003.

CARNEIRO, MARIA LUIZA TUCCI. O anti-semitismo na era Vargas: fantasmas de uma geração (1930-1945). São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

CASTRO, FLÁVIO MENDES DE OLIVEIRA. Caleidoscópio: cenas da vida de um diplomata, ou, Latindo para trás, em caminhão de mudança. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

\_\_\_\_\_. Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008). Vol. I. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

CHEIBUB, ZAIRO BORGES. Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty (Mestrado). Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 1984.

\_\_\_\_\_. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. Dados, v.28, n. 1, p. 113-31. 1985.

\_\_\_\_\_. A carreira diplomática no Brasil: o processo de

burocratização do Itamarati. Revista de Administração Pública, n. 2, p. 97-128. 1989.

CORRÊA, PIO. O mundo em que vivi. 2ª edição. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1995.

DAVENPORT, THOMAS H, HARRIS, JEANNE, *et al.* Competing on talent analytics. Harvard Business Review, v.88, n. 10, p. 52-8. 2010.

FARIAS, ROGÉRIO DE SOUZA. "Do you wish her to marry"? The admission of women in Brazilian professional diplomacy (1918-1954). Chicago: Papert to be presented at CLAS/University of Chicago 2014.

FONTOURA, JOÃO NEVES DA. Depoimentos de um ex-ministro (peronismo - minerais atômicos - política externa). Rio de Janeiro: Organização Simões, 1957.

FRANCO, AFONSO ARINOS DE MELO. Um estadista da república (Afrânio de Melo Franco e seu tempo). Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1977.

FREIRE, GILBERTO. Ordem e progresso [6ª edição]. São Paulo: Global Editora, 2004.

GARVIN, DAVID A. How Google sold its engineers on management. Harvard Business Review, v.91, n. 12, p. 74-82. 2013.

GATEWOOD, ROBERT D., GOWAN, MARY A., *et al.* Corporate image, recruitment image and initial job choice decisions. Academy of Management Journal, v.36, n. 2, p. 414-27. 1993.

GUERREIRO, RAMIRO SARAIVA. Ramiro Saraiva Guerreiro (depoimento, 1985). Rio de Janeiro: CPDOC, 2010.

GUIMARÃES, ANTONIO SÉRGIO ALFREDO E MACEDO, MÁRCIO. Diário Trabalhista e democracia racial negra dos anos 1940. Dados, v.51, n. 1, p. 143-82. 2008.

GUIMARÃES, ARGEU. Cafarnaúm. Rio de Janeiro: Organização Simões, 1956.

KESSLER, MARIE-CHRISTINE. Les ambassadeurs. Paris: Presses de Sciences Po, 2012.

KINLEY, NIK E BEN-HUR, SHLOMO. Turning talent data into talent intelligence. European Business Review, n. 5, p. 2-5. 2013.

KIRKENDALL, ANDREW J. Class mates: male student culture and the making of a political class in Nineteenth-Century Brazil: University of Nebraska Press, 2002.

KNIGHT, ROGER. Britain against Napoleon: the organization of victory 1793-1815. London: Penguin, 2014.

LAMBERT, FRANCIS. Trends in administrative reform in Brazil. Journal of Latin American Studies, v.1, n. 2, p. 167-88. 1969.

LOPES, LUÍS SIMÕES. Luís Simões Lopes II (depoimento, 1999). Rio de Janeiro: CPDOC, 2003.

LYRA, HEITOR. Minha vida diplomática: coisas vistas e ouvidas. Volume 1. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MCCARTHY, HELEN. Women of the world: the rise of the female diplomat. London: Bloomsbury, 2014.



MENDONÇA, RENATO. Um diplomata na Corte de Inglaterra. Brasília: Senado Federal, 2006.

MILGRAM, AVRAHAM. O Itamaraty e os judeus. In: Carneiro, Maria Luiza Tucci. O anti-semitismo nas Américas. São Paulo: FAPESP, 2007. p. 379-411.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Projeto de reforma. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, 1959.

MOURA, CRISTINA PATRIOTA DE. O Instituto Rio Branco e a diplomacia brasileira: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NEEDELL, JEFFREY D. Belle époque tropical: sociedade e cultura de elite no Rio de Janeiro na virada do século. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

\_\_\_\_\_. The party of order: the conservatives, the state, and slavery in the Brazilian monarchy, 1831-1871. Stanford: Stanford University Press, 2006.

NETO, LIRA. Getúlio: do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945). São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

NORTON, HENRY KITTREDGE. Organização dos Ministérios de Estrangeiros. Estudo comparativo dos Ministérios de Estrangeiros de Gran Bretanha, França, Alemanha, Itália, Estados Unidos e comentários à actual organização brasileira. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1930.

PEREIRA, CELSO DE TARSO. Ritmos de uma vida: Brazílio Itiberê da Cunha músico e diplomata. In: Silva, Alberto Da Costa E. O Itamaraty na Cultura Brasileira. Rio de Janeiro: Francisco Alves, p. 65-110.

REINING JR., HENRY. O programa brasileiro de reforma administrativa. Revista do Serviço Público, v.VIII, n. 3, p. 5-12. 1945.

REIS, FERNANDO GUIMARÃES. Por uma academia renovada: formação do diplomata brasileiro. Brasília: FUNAG, 2013.

RIO, JOÃO DO. Ramo de loiro. Paris: Aillaud e Berrand, 1910.

SECKINGER, RON. The Brazilian monarchy and the South American republics, 1822-1931. Diplomacy and state building. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1984.

SEITENFUS, RICARDO. Ideology and diplomacy: Italian fascism and Brazil (1935-1938). The Hispanic American Historical Review, v. 64, n. 3, p. 503-34. 1984.

SIEGEL, GILBERT BYRON. The vicissitudes of governmental reform in Brazil: a study of the DASP (Ph.D.). Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1964.

SOUZA, CARLOS ALVES DE. Um embaixador em tempos de crise. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1979.

STONE, JULIUS. Training for an Australian Foreign Service. The Australian Quarterly, p. 33-46. 1943.

VENÂNCIO FILHO, ALBERTO. Das arcadas ao bacharelismo: 150 anos de ensino jurídico no Brasil. São Paulo: Perspectiva, 2004.

VIANA, ARÍZIO DE. DASP: instituição a serviço do Brasil. Rio de Janeiro: DASP, 1953.