



Cultura

Revista de História e Teoria das Ideias

Vol. 23 | 2006
Ideia(s) de Tempo(s)

O tempo e as réplicas

Formas de recrutamento dos diplomatas: os concursos de acesso à “carreira”

Time and Replicas: mechanisms for the selection of diplomats and entrance exams in the Portuguese Ministry of Foreign Affairs

Armando Marques Guedes e Nuno Canas Mendes



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/cultura/1501>

DOI: 10.4000/cultura.1501

ISSN: 2183-2021

Editora

Centro de História da Cultura

Edição impressa

Data de publicação: 1 Janeiro 2006

Paginação: 275-309

ISSN: 0870-4546

Reférenceia eletrónica

Armando Marques Guedes e Nuno Canas Mendes, « O tempo e as réplicas », *Cultura* [Online], Vol. 23 | 2006, posto online no dia 23 abril 2014, consultado a 01 maio 2019. URL : <http://journals.openedition.org/cultura/1501> ; DOI : 10.4000/cultura.1501

Este documento foi criado de forma automática no dia 1 Maio 2019.

© CHAM — Centro de Humanidades / Centre for the Humanities

O tempo e as réplicas

Formas de recrutamento dos diplomatas: os concursos de acesso à “carreira”

Time and Replicas: mechanisms for the selection of diplomats and entrance exams in the Portuguese Ministry of Foreign Affairs

Armando Marques Guedes e Nuno Canas Mendes

- 1 Para aqueles que se dedicam ao estudo de relações internacionais, a mecânica oficial – no sentido de *estatal* – de suporte e formatação da projecção portuguesa extra muros parece muitas vezes estar envolta numa névoa difusa. No plano institucional isso torna-se evidente mesmo numa visão de relance. Um mínimo de atenção mais cuidada põe a nu a extensão e complexidade do problema. É assim habitual a observação de que, apesar do impacto crescente que elas têm tido para Portugal, tanto a diplomacia como a política externa estão, entre nós, pouco e mal estudadas.
- 2 Embora tal seja manifesto, o vácuo é, no entanto, mais rarefeito nuns casos do que noutros. O mais rápido dos escrutínios confirma-o de imediato. Alguns temas são bastante mal conhecidos. Outros há de que muito pouco ou quase nada sabemos ao certo. Estudos de "História Diplomática", tipicamente focados em personalidades marcantes, são comuns. Trabalhos de natureza mais "técnica" emergem, no entanto, muitíssimo mais raramente. Sem embargo da centralidade que obviamente exhibe, por exemplo, só timidamente se tem tocado num dos aspectos mais essenciais da vida diplomática portuguesa: o do recrutamento dos diplomatas e dos concursos através dos quais essa selecção tem sido levada a cabo. É certo que alguns estudos publicados versam a composição social do grupo dos diplomatas recrutados em cada uma das várias conjunturas sócio-políticas que se têm sucedido no nosso país; alguns, de resto, são bastante críticos, e em vários casos menos justos. Mas nenhum trabalho de banda larga, por assim dizer, foi ainda dedicado, concretamente, às dinâmicas dos processos de recrutamento que estão a montante dessas sucessivas selecções.
- 3 Quanto mais não seja por esta razão, parece-nos útil começar a cartografar, com o presente trabalho, um conjunto de questões de fundo relativas aos concursos de acesso à carreira diplomática, tentando, como é óbvio, fazê-lo com total isenção.¹ Escusado será

sublinhar a importância deste tipo de estudos, que iluminam recantos que conhecemos de maneira insuficiente. Trata-se de levantamentos que abrem uma porta essencial para um melhor conhecimento do nosso serviço diplomático e dos seus métodos e modos de composição. São levantamentos que, naturalmente, não podem deixar de incluir um dimensionamento sociológico, dadas as evidentes características sócio-culturais específicas dos complexos processos envolvidos e das suas implicações e consequências: com lucidez, Marcello Duarte Mathias,² para nos atermos a um exemplo apenas, caracterizou o Ministério dos Negócios Estrangeiros como uma "sociedade clubista, fechada, hierarquizada, dividida, queixosa e mal-amada", acrescentando, mais adiante, que as "castas (...) são a essência oculta desta Carreira". Caracterizações e retratos como estes, note-se, são comuns e, seja qual for o valor intrínseco que tenham, tornam evidente, por isso mesmo, a importância que têm esforços de investigação desenhados com o intuito de descortinar formas e mecânicas públicas tão centrais como aquelas que aqui abordamos.

- 4 Vale a pena começar por dar realce ao facto suplementar de que a fórmula de Marcello Mathias é particularmente feliz e constitui um bom lugar de arranque para uma análise de alçada em simultâneo ampla e aprofundada. É fácil ver porquê. Nesta como noutras formulações do género são sublinhadas, logo à partida, caracterizações do "Corpo Diplomático" português como uma entidade distinta e íntegra, no caso em apreço como "uma sociedade de elite", caracterizações essas muitíssimo comuns tanto no interior do Ministério como fora dele. Trata-se de uma imagem robusta e cheia de implicações, designadamente no plano da corporatividade, o que não será surpresa tendo em vista, por um lado, a história institucional do Estado português, por outro, o lugar nele ocupado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, e por fim a forma como isso é interna como externamente percebido. E é uma imagem que não existe sozinha. Em muitos outros contextos esta representação vê-se a um tempo mitigada e amplificada por outra, que toma em mais plena linha de conta a sua integração num todo maior, e que caracteriza antes o Ministério enquanto – o termo é um clássico, constantemente repetido intramuros – "a Casa".
- 5 Formulações como a citada – e muitas outras poderíamos aduzir que vão nos mesmos sentidos – podem assim levar-nos longe. Como excelentes representações que são, *identificam* e *localizam* diversos dos problemas a equacionar. A forma como estas representações se tornam viáveis, a lógica da sua construção, tornam-se por conseguinte questões do maior interesse sobre as quais no que se segue nos iremos debruçar, ainda que por ora em mero esboço. Escusado será decerto explicitar as vantagens que um estudo deste tipo pode ter: melhor compreender a natureza e as características de fundo dos concursos de recrutamento dos diplomatas pelo Ministério permitir-nos-á apurar, como é óbvio, senão o "porquê" em todo o caso pelo menos uma boa parte do "como" dos processos de edificação desta "sociedade de elite", através de uma melhor elucidação da mecânica da selecção que tem sido utilizada.³ Um passo amplo terá assim sido dado no sentido de compreender algumas das construções que sustentam tanto as representações a que aludimos quanto as estratégias de edificação em causa.
- 6 Na introdução que ora apresentamos, entrevemos o processo de autonomização que identificamos como um dos traços distintivos do Ministério dos Negócios Estrangeiros enquanto um processo produzido por o que encaramos como uma espécie particular de "rito de iniciação" – os concursos de acesso à carreira. Um rito esse, por sua vez, que por meio de mecanismos comunicacionais muito concretos, procede à indução sistemática dos

candidatos no quadro de uma estrutura organizacional *sui generis* e que teima tantas vezes em reproduzir-se *telle quelle*, de uma forma que não é incomum em estruturas burocráticas estatais – em particular naqueles Estados que se viram sujeitos a regimes políticos autoritários, sobretudo naqueles em que a ideologia do regime insistiu em bater teclas "corporativistas".

- 7 Decorre daqui o método de análise e exposição seguido. Como primeiro passo, tentamos descortinar se existe ou não uma matriz comum a todos os concursos de acesso, um padrão regular com variações que contemple os perfis dos candidatos e a formação de base deles exigida, o formato e o conteúdo das provas a que são submetidos, a composição do júri que assegura a sua avaliação (designadamente, quem preside e qual o equilíbrio entre membros escolhidos dentro e fora do Ministério), qual a repartição na formação académica entre os candidatos finalmente aprovados, etc. Num primeiro momento, tentamos, no fundo, desenhar uma *morfologia* dos processos de selecção sobre que nos debruçamos.
- 8 Como segundo momento, tentamos verificar se existem tendências patentes na sequência dos procedimentos de acesso e nas suas alterações desde a sua constituição: ou seja, o ponto focal será posto na progressão das formas e variações verificadas, nas linhas de continuidade detectadas, e nos seus avanços e recuos. Como iremos sublinhar, evitamos quaisquer organicismos: os concursos não perseguem, na nossa leitura, um qualquer devir teleológico implícito, que os venha desde sempre a impelir em direcções dedutíveis. Parece-nos dificilmente discutível, no entanto, que uma convergência com o que se passa noutros países desenvolvidos resulta de maneira praticamente irreversível tanto do processo de democratização em curso desde o fim do regime autoritário, quanto dos processos de integração regional e global em que o Estado português se encontra envolvido.⁴
- 9 Iremos ainda procurar apurar, nesta mesma linha de raciocínio, se será possível identificar nos regulamentos publicados – e consequentemente num plano jurídico-formal – uma articulação mais ou menos explícita de medidas que exprima uma escolha, em alternativa, entre, por um lado, a utilização de critérios de selecção mais ou menos fundamentados no privilégio ou preferência (sejam eles balizados por pressupostos aristocráticos ou políticos)⁵ e, por outro lado, critérios de selecção de base mais meritocrática; tanto nuns como nos outros casos, uma base tida como essencial para o preenchimento das condições definidas como indispensáveis ao perfil de um futuro diplomata. O ponto focal neste segundo passo, é bom de ver, está com firmeza colocado, na *fisiologia* dos processos que pretendemos analisar.
- 10 Por último, ensaiamos num terceiro momento, e em guisa de conclusão, uma tentativa de puxar os fios à meada, por assim dizer, propondo uma modelização dos mecanismos segundo os quais os concursos possam ser encarados enquanto garantes de uma consolidação, tão pouco turbulenta quanto possível, do que têm sido as rotinas habituais na orgânica de fundo e no funcionamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- 11 Deixamos para outras núpcias um estudo sociológico de maior fundo e abrangência.

1.

- 12 Podemos, então, dar início à caminhada. No primeiro segmento substantivo deste estudo, vamos debruçar-nos sobre alguns dos aspectos formais mais importantes dos mecanismos

de entrada de futuros diplomatas no Ministério dos Negócios Estrangeiros que, com poucas mas algumas modulações, têm condicionado o recrutamento de funcionários superiores "de carreira" para esta instituição pública e governamental.

- 13 Para tanto, damos dois passos, distintos mas interdependentes. Num passo preliminar, listamos os quadros jurídicos que se foram sucedendo e que serviram de enquadramento formal para esse processo. Fazê-mo-lo em termos meramente formais. Num segundo momento, ancilar, olhamos com algum detalhe a progressão dos critérios de maior fundo que condicionaram, no plano jurídico-textual, esse acesso. Adoptamos, aí, uma postura mais sociológica.
- 14 Visto este trabalho não pretender de modo nenhum, insistimos, apresentar-se como um estudo histórico – os nossos objectivos são antes genealógico-analíticos – não ambicionamos um qualquer balanço de cada um dos concursos e muito menos fazer generalizações, sempre arriscadas por tendencialmente deformadoras da realidade em apreço. No presente segmento deste estudo, fazemos pouco mais do que dar uma primeira demão quanto ao tema que aqui nos interessa: uma avaliação do papel dos concursos na cristalização da inércia institucional tão característica do Ministério.

1.1. A progressão formal do enquadramento regulamentar dos concursos de acesso ao estatuto de diplomata

- 15 Sem que isso signifique uma qualquer reificação normativista – que não corresponderia de todo à perspectiva que aqui assumimos – vale a pena começar por identificar os diplomas que, entre 1939 e a actualidade, têm vindo a definir os concursos de acesso à carreira diplomática:
- decreto nº 29511, de 31.03.1939 (DG, I série, nº 75): regulamento dos concursos de admissão aos lugares de adido de legação, de promoção aos lugares de primeiros-secretários de legação ou de cônsules de 1ª classe, de promoção aos lugares de ministros plenipotenciários de 2ª classe;
 - decreto nº 32664, de 12.02.1943 (DG, I série, nº 35): altera o anterior; decreto nº 48445, de 22.06.1968 (DG, I série, nº 147): regulamento do concurso de admissão aos lugares de adido de embaixada;
 - decreto nº 245/72, de 22.07. (DG, I série, nº 170): regulamento do concurso de admissão aos lugares de adido de embaixada;
 - decreto nº 586/74, de 06.11 (DR, I série, nº 258): regulamento do concurso de admissão aos lugares de adido de embaixada;
 - decreto nº 59/78, de 28.06 (DR, I série, nº 146): regulamento do concurso de admissão aos lugares de adido de embaixada;
 - decreto regulamentar nº 27/81, de 08.06 (DR, I série, nº 137): altera o anterior;
 - despacho conjunto dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Reforma Administrativa, de 25.01.1983 (DR, II série, nº 31): regulamento do concurso para provimento dos lugares de ingresso na carreira diplomática;
 - despacho conjunto dos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, de 16.12.1987 (DR, II série, nº 288): regulamento do concurso de admissão aos lugares de adido de embaixada;
 - despacho 8/94, de 18.06, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DR, II série, nº 139): regulamento do concurso de admissão aos lugares de adido de embaixada;

- despacho 2/97, de 05.03, do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DR, II série, nº 54): regulamento do concurso de admissão aos lugares de adido de embaixada;
 - despacho 22383/98, de 18.12., do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DR, II série, nº 299): regulamento do concurso de admissão aos lugares de adido de embaixada;
 - despacho 10988/2004, 14.05., do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DR, II série, nº 129): regulamento do concurso externo de ingresso na categoria de adido de embaixada da carreira diplomática.
 - despacho 25806/2005, 24.11., do Ministério dos Negócios Estrangeiros (DR, II série, nº 239): regulamento do concurso externo de ingresso na categoria de adido de embaixada da carreira diplomática.
- 16 Não querendo, por ora, entrar em grandes pormenores, é possível desde logo observar uma discrepância de número: entre 1939 e 1974 foram publicados três regulamentos; de 1974 aos nossos dias, entrou em vigor um grande total de nove.
- 17 Por enquanto evitamos avançar hipóteses sobre este acréscimo tão significativo. Mas iremos obviamente voltar a esta questão, em contexto.

1.2. A progressão dos critérios formais de acesso: continuidades e transformações

- 18 Vejamos agora que alterações se verificaram quanto à natureza e estrutura jurídica interna dos concursos. Ou seja, numa primeira demão, analisemos em termos genéricos as principais traves-mestras da legislação produzida para o seu enquadramento. Limitamos, para já, a uma mera delineação geral das “regras formais do jogo”, por assim dizer.
- 19 Como seria de esperar, é na textura destas regras do jogo e nas ausências e vácuos presentes, que se joga aquilo que torna os concursos inteligíveis no pormenor pragmático que têm enquanto isso mesmo: mecanismos e provas prestados por um conjunto de candidatos com a pretensão comum de entrada numa instituição estadual. Uma comparação sistemática tanto de aspectos mais formais, como de outros mais substanciais, podem conduzir-nos a conclusões muito interessantes. Por razões de ordem lógica, começamos pelos primeiros.
- 20 Um mero relance da sequência conjuntural torna-se desde logo revelador: a primeira lei-orgânica do Ministério, promulgada após a implantação da República, data de 1911 e introduziu os exames e os concursos formais para ingresso e progressão na carreira diplomática. A sua vigência, numa fase de reconversão da acção externa portuguesa, acabou por ser assaz prolongada: durou toda a I República. Só em 1929, sendo Ministro Manuel Carlos Quintão Meireles, foi aprovada uma nova reforma (a que o Decreto nº 16 822 deu, senão corpo, pelo menos letra de lei), que no essencial compilava e consolidava a legislação avulsa produzida desde 1911, seguida de um regulamento para admissão à carreira diplomática e consular. A esta primeira mudança seguiram-se outras, a um ritmo acelerado, nuns casos no quadro de reorganizações gerais do Ministério, noutros não. Em 1934 e 1935 foram aprovadas duas reorganizações e, em 1938, através do Decreto nº 29 219, seria publicada nova lei-orgânica (esta elaborada por Salazar e Teixeira de Sampayo).
- 21 Contextualizando um pouco, vale decerto a pena repor estas mudanças no enquadramento maior em que tiveram lugar. As alterações introduzidas pelo Estado Novo no Ministério dos Negócios Estrangeiros, como seria de esperar, reflectiram as novas perspectivas político-administrativas emergentes. E foram várias. Na economia do

presente trabalho um só exemplo chegará por todos. Na reforma de 1934 fez-se um reforço considerável dos poderes do Secretário-Geral – à época Teixeira de Sampaio – estando todos os serviços do Ministério sob a sua dependência. “Nunca um Secretário-Geral do Ministério dispôs de uma tão larga competência directa estabelecida por lei”, comentou José Calvet de Magalhães⁶ a este respeito. De sublinhar ainda que Teixeira de Sampaio, inaugurando uma orientação que viria a ser continuada, tinha a seu cargo o tratamento das questões do pessoal e consequentemente dos concursos para admissão de novos diplomatas bem como da progressão na carreira.⁷

- 22 Uma vez redesenhado o tabuleiro de acordo com os novos ventos políticos e político-administrativos que sopravam, o processo estabilizou, sem que sequer acontecimentos como a Segunda Guerra Mundial o viessem afectar de sobremaneira. Com efeito, passada a fase de instalação do regime corporativo, a passada iria desacelerar, tanto no pano geral como ao nível específico dos concursos de acesso. Já na década de 60, mais precisamente em 1966 – e sem que a orgânica anterior definida em inícios dos anos 30 tivesse sofrido senão alterações de pequena monta – entrou em vigor a última das leis-orgânicas da II República, inovadora sobretudo a nível da organização dos serviços, a qual, em boa verdade, “perdurou, nas suas linhas essenciais, até 1985”.⁸
- 23 Não quer isto dizer, naturalmente, que mudanças de maior fundo não pudessem (e porventura devessem) ter ocorrido. Mas tal não se passou. O sistema manteve-se, alterando-se tão somente os critérios do seu preenchimento, por assim dizer. De um ponto de vista histórico-genealógico, por exemplo, se não quisermos recuar para além do período que em boa verdade teve início com o Estado Novo, verificamos que as transformações estruturais ocorridas no sistema internacional e nas preferências e necessidades de Portugal neste contexto, se repercutiram num aumento das exigências formuladas aos diplomatas: diplomatas que, por isso, se viram sujeitos a mudanças que afectaram tanto o seu número como o acervo das competências que lhes eram exigidas. Não consideraremos, neste âmbito, a figura dos embaixadores políticos, que a I República tornara relativamente frequentes, mas tão-só o quadro de funcionários diplomáticos profissionais.
- 24 Compreensivelmente, houve, a par de uma reorganização importante da estrutura burocrática do Ministério dos Negócios Estrangeiros, uma necessidade de alargamento do pessoal que reflectia as novas exigências da complexidade das relações internacionais. Assim, em 1929, o quadro do Ministério era formado por 60 diplomatas, em 1966 por 224 e em 1974 por 290: entre a primeira e a segunda datas o número quase que quadruplicou e num curto espaço de 8 anos o Ministério admitiu mais 66 funcionários. Note-se que o alargamento se verificou sobretudo na base, permanecendo diminutas as vagas para os lugares do topo de carreira, como mostra o quadro abaixo reproduzido.

	1929	1966	1974
Embaixadores	3	11	15
Ministros de 1ª classe	9	18	24
Ministros de 2ª classe	20	27	—

	1929	1966	1974
Conselheiros	—	30	48
1 ^{os} Secretários	16	40	55
2 ^{os} Secretários	12	48	55
3 ^{os} Secretários	10	50	55
Total	60	224	290

Fonte: DG, I Série, decreto-lei 16882, de 6.05.1929; DG, I Série, decreto-lei 47331, de 23.11.1966; DR, decreto-lei n.º 308/74, de 6.7.1974.

- 25 Numa terminologia que se iria manter por muitos anos, a carreira consular, de implantação separada, distinguia três classes de cônsules o que perfazia um total de 67 tais funcionários em 1929. Refira-se, aliás, que o decreto em causa, o n.º 16882 de 6 de Maio de 1929, sendo então o já mencionado Ministro dos Negócios Estrangeiros Manuel Carlos Quintão Meireles, do governo de Vicente de Freitas, apresentava sete mapas em anexo, cheios de informação e passíveis de uma análise muitíssimo reveladora: tratava-se do quadro de funcionários⁹ e a respectiva distribuição (incluindo o nome dos funcionários ditos “não de carreira”);¹⁰ incluía os ordenados fixos, os abonos (incluindo despesas de residência, rendas de casa e despesas de material e expediente) e ajudas de custo.
- 26 Em termos jurídico-formais, estava definido e bem definido o *tabuleiro moderno* do Ministério português dos Negócios Estrangeiros, se quisermos entender esta expressão em termos muito amplos. E, nele, o lugar e o formato dos concursos de acesso. Os anos seguintes, como iremos ter a oportunidade de verificar, iriam reter largamente este sistema geral incólume.
- 27 Seria, no entanto, laborar num erro presumir que, em resultado, nada se viria a alterar com o tempo, em resposta à experiência acumulada dos resultados de concursos anteriores, e em reacção às mudanças políticas que foram tendo lugar. No pormenor, esta matriz inicial instalada desde cedo viria a sofrer alterações de algum peso, cujo rastreio mais pormenorizado levamos a cabo na próxima secção.

2.

- 28 Num segundo segmento substantivo do presente trabalho, tentamos resolver imagens num maior detalhe. Mais do que levar a cabo um simples apuramento de critérios genéricos, interessa-nos, nesta secção, determinar lógicas sequenciais. Mantemo-nos, por enquanto, em planos no essencial *formais*. Mas introduzimos um elemento mais dinâmico: sem de novo pretender delinear um qualquer estudo histórico, aproximamo-nos, no que se segue, de uma tentativa de um rastreio das propensões aparentes. A par e passo, ademais, vamos redimensionando a nossa análise em molduras menos formalistas, ampliando e intensificando contextualizações.
- 29 Para precisar um pouco mais: como atrás asseverámos, evitamos historicismos organicistas, levando, em paralelo, a bom porto um levantamento das discontinuidades

que se foram verificando, e não esboçando nunca quaisquer totalizações teleológicas. Mas fazêmo-lo também sem nunca perder de vista os contextos constrangentes “externos” a que fizemos antes alusão. De uma outra perspectiva, esta segunda parte tem um carácter bastante mais complexo do que aquela que a precedeu: o esforço empreendido está aqui centrado numa tentativa de apuramento de tendências de fundo, cujo significado sócio-político vai emergindo a par e passo, como tentamos evidenciar no que se segue e que constitui, assim, uma espécie de primeiro balanço geral do que ensaiámos nas secções anteriores. Em lugar dos levantamentos que antes delineámos, dedicamo-nos, agora, a um esboço inicial de avaliação genérica dos resultados dos mecanismos delineados para o acesso à carreira diplomática portuguesa.

- 30 Limitamo-nos, nesta secção, a um mero primeiro rascunho. Deixamos para as nossas conclusões um balanço mais completo. Um ponto prévio, no entanto. Apesar do óbvio interessa delas, não nos abalançamos, neste trabalho, a traçar, com maior nitidez, grandes comparações com outros modelos de concursos. Há, porém, alguns pontos que não podem deixar de ser suscitados, já que levantam um conjunto de dúvidas acerca da necessidade de aproveitar para o modelo português experiências e modelos outros que parecem salvaguardar uma melhor eficácia final na qualidade dos jovens diplomatas recrutados.
- 31 Alinhamos aqui alguns exemplos avulsos para o ilustrar, resultantes de um breve recolha de informações feita com base em telegramas expedidos das nossas Missões com dados, por nós solicitados, acerca dos métodos de selecção dos diplomatas dos Estados onde estão acreditadas. Eis um breve apanhado de algumas *highlights*, que apresentamos como mero contraponto útil. A formação prévia dos jovens que concorrem parece ser fundamental, e inclui a formação profissional; em países como a Dinamarca analisam-se os *curricula* dos candidatos tomando em linha de conta licenciaturas que se consideram como sendo preferenciais e a isso os concursos associam experiência profissional anterior relevante para o desempenho de funções que eles possam ter. Na Áustria definem-se mesmo, à partida, as áreas académicas que permitem o acesso aos concursos de acesso, ou em alternativa, exigem-se diplomas de pós-graduação em “Diplomacia”.
- 32 Os motivos para tudo isto são fáceis de elicitare. A *formação diplomática* em geral tende cada vez mais a ter um peso específico crucial, de tal modo que em certos países o concurso de acesso aos Ministérios que representam equivalentes laterais do nosso não são mais do que mecanismos de pré-selecção seguidos de um estágio formativo, teórico e prático, sem o qual não é possível obter uma “confirmação” – ou o que isso equivalha nos vários exemplos.
- 33 Duas últimas ilustrações. A Espanha e o Brasil, respectivamente com a *Escuela Diplomática* e o Instituto Rio Branco, são exemplos que nos estão próximos e por essa via têm garantida uma eficiência acrescida dos desempenhos médios dos seus profissionais da diplomacia. Não são casos únicos. Outros países, por exemplo um da Europa do Sul e outro latino-americano – a Grécia e o Chile – convergiram nos últimos anos para este modelo: o que talvez possa ser interpretado como uma tentativa de apurar os critérios que asseguram a selecção de um corpo de elite onde a excelência dê o tom. Esta parece ser uma questão que secundariza a organização logística e os conteúdos materiais das provas: as quais, de resto, não apresentam, por via de regra, discrepâncias de maior com aquilo que hoje em dia se passa em Portugal.
- 34 Regressemos, então, aos critérios de ingresso e à sua progressão genealógica no caso português.

2.1. Os critérios apriorísticos de ingresso: tradição e mudança no perfil geral de admissibilidade dos candidatos

- 35 Um dos aspectos essenciais dos concursos que deve *ab initio* ser focado prende-se com o perfil exigido aos candidatos para a respectiva admissão no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Tais perfis variaram bastante ao longo do tempo, mas não de maneira uniforme. Vale a pena apurar estas variações nalgum pormenor.
- 36 Para simplificar, optemos por classificar os critérios utilizados para permitir os ingressos como *não-académicos* e *académicos*, o que, como iremos ter a oportunidade de verificar, dá em todo o caso corpo a um contraste pertinente. Relativamente aos primeiros, os não-académicos, o ponto mais óbvio é o de que alguns dos pré-requisitos de início exigidos sofreram ao longo do tempo uma evolução significativa, mas sempre num sentido de alguma forma comum: durante a I República e o Estado Novo, só podiam candidatar-se à carreira diplomática indivíduos do sexo masculino, de nacionalidade portuguesa, com idade compreendida entre os 21 e os 35 anos de idade, dotados de “robustez física” – para poderem, por exemplo, “afrontar qualquer clima”, especificava a lei-orgânica de 1929 –, e aptos a cumprir as condições requeridas para qualquer emprego no Estado, o que incluía uma declaração de anti-comunismo, uma garantia escrita de fidelidade à ordem constitucional e um compromisso de honra de que não pertenciam a “associações secretas” (leia-se Maçonaria).
- 37 Note-se que estas últimas condições definidas no diploma de 1939 se foram esbatendo com o tempo, desaparecendo a última em 1968 e mantendo-se as duas primeiras em versões mitigadas. Durante a vigência do marcelismo, no regulamento de 1972, já não se encontram referências deste tipo, ou pelo menos sobrava pouco mais do que o seu rasto residual.
- 38 Basta aprofundar um pouco para constatar que a direcção genérica das mudanças tem sido assaz uniforme e regular: tratou-se, antes do mais, de um processo, levado a cabo com uns poucos de avanços e recuos, de uma certa *homogeneização democrática*, chame-se-lhe assim. O *modus faciendi* do processo tem sido interessante. O que foi sendo conseguido, foi-o, curiosamente, por meio de uma simplificação por exclusão de partes: por uma eliminação sucessiva das excepções e dos critérios-limite avulsos em que, neste como noutros âmbitos, o regime autoritário se tornara exímio. Num plano macro, o andar da carruagem é com efeito tão nítido que salta de imediato à vista. O *profiling* inicial, que tinha como óbvio intuito garantir a execução das preferências do regime sob as vestes formais de um processo enxuto de selecção, viu-se assim, como que por defeito, pouco a pouco substituído por um mecanismo cada vez mais aberto e “equitativo”.
- 39 Outra inflexão essencial, que vai claramente no mesmo sentido e cujo impacto não pode ser subestimado, diz respeito ao facto de se terem apresentado, pela primeira vez, candidaturas de mulheres no concurso aberto em Novembro de 1974. As leis orgânicas de 1939 e 1966, especificavam que só poderiam concorrer indivíduos do sexo masculino, respectivamente nos artigos 83 e 25. Em 1966, numa orgânica elaborada sob a batuta do então Secretário-Geral José Luís Archer, o Ministério tentou (com a cumplicidade de Franco Nogueira) abrir o acesso ao sexo feminino. Depois de insistir em ver o projecto o Presidente do Conselho, Salazar, devolveu-o, com uma interpolação manuscrita: “do sexo masculino”.¹¹

- 40 Seriam precisos mais sete anos e a sua ausência para que isso mudasse. Com efeito, na lei orgânica publicada em 1974, na nova redacção do revisto artigo 25, foram omitidas as referências não só às licenciaturas de acesso como ao *género*. A mudança começou – ainda que lentamente – a produzir efeitos. Vistas as coisas em contexto, não foi, apenas, um abrir de portas, até então trancadas, a mais de metade da população; em paralelo com o que teve lugar em muitos outros domínios, tratou-se de uma inovação que ia no sentido genérico da assunção de um papel crescente das mulheres no Estado e na vida pública geral. E foi uma mudança eficaz, já que nesta como noutras áreas, o crescimento foi em resultado explosivo. Se em 1979 o número de mulheres admitidas – doze – representava só 4,1% do quadro de 290 diplomatas, volvidas duas décadas, em 2000, este número decuplicou, representando então 22,5% dos funcionários, numa tendência que continua a acentuar-se.¹²
- 41 Pormenorizar mais os nossos pontos de aplicação permite-nos resolver melhor imagens, ainda em planos macro. Efectivamente, outras inflexões houve que importa sublinhar, dado o impacto que tiveram. O perfil exigido aos candidatos a diplomatas foi sendo alterado também noutras direcções, as quais, se não significaram necessariamente uma democratização, em todo o caso soletraram uma maior abertura geral do acervo de pré-requisitos. No que diz respeito à *formação académica* que habilitava os candidatos, os regimes pós-28 de Maio introduziram uma mudança qualitativa importante face ao que era praticado até então, e que consistiu na menção aos cursos obrigatórios que habilitavam os candidatos ao concurso.
- 42 A lei-orgânica de 1929, por exemplo, indicava qualquer dos cursos de Direito das Faculdades de Lisboa e de Coimbra, bem como o curso diplomático e consular dos Institutos Superiores de Comércio de Lisboa e do Porto. A preferência pelo Direito foi dando lugar a um alargamento, ainda que estreito, do leque de licenciaturas admitidas. Assim, no regulamento de 1939, davam acesso à carreira diplomática as licenciaturas em Direito, Ciências Histórico-Filosóficas ou Ciências Económico-Financeiras. No regulamento de 1968, verificou-se um alargamento do número de licenciaturas, de três para seis: Direito, Filosofia, Economia, História, Finanças, Altos Estudos Ultramarinos. A grande viragem surgiu no regulamento de 1972, em cujos termos foram pela primeira vez admitidos a concurso quaisquer licenciados,¹³ indiscriminadamente, fosse qual fosse o curso que tivessem frequentado e concluído com êxito.
- 43 Sem qualquer organicismo, note-se que esses processos gerais de flexibilização constituíram um *acquis* que se foi sedimentando sem grandes recuos. Esta maior abertura em várias frentes, tal como as alterações mais propriamente “democráticas” a que antes fizemos alusão, vieram para ficar; desde 1972, todos os regulamentos exarados têm reproduzido esta última inovação “ecuménica” introduzida no fim do período marcelista,¹⁴ tal como têm mantido as outras que pusémos em evidência.

2.2. Formato de pormenor das provas de admissão: ecos e mimetismos

- 44 Um dos aspectos que convém esmiuçar um pouco mais dos concursos de acesso à carreira diplomática, agora de uma perspectiva mais micro, é o do *formato das provas*.
- 45 Mais uma vez um olhar de relance para a progressão deste formato põe em relevo um facto pouco compreendido, mas de enorme alcance: as provas evoluíram, durante muitos

- anos, num sentido paralelo àquele em que, nas Universidades portuguesas, foi sendo mudado o formato geral das provas académicas. Um emparelhamento, esse, que vinha para ficar. Para o confirmar, basta uma leitura cursória da sequência das formas exigidas.
- 46 Com o intuito de o pôr em relevo, atentemos nos formatos adoptados. No regulamento de 1930, estavam previstas provas escritas e orais. Tinham lugar em dois dias sucessivos. As provas escritas incidiam, no primeiro dia, sobre a capacidade de redacção de um documento diplomático e competências linguísticas e no segundo dia numa exposição escrita sobre qualquer ponto, tirado à sorte, das matérias indicadas. Na prova oral (“a oral”, como era conhecida) tinha lugar a defesa de uma dissertação, dactilografada ou impressa, sobre “um ponto de livre escolha do candidato” de entre as matérias do programa, entregue com vinte dias de antecedência relativamente à data das provas, a que se seguia uma “exposição e interrogatório sobre um ponto tirado à sorte” nesse mesmo dia, duas horas antes desse segundo passo. Os critérios formais intensificavam a sua *prise*, num processo de selecção para todos os efeitos *idêntico* ao sistema de avaliação então corrente no ensino superior.
- 47 O regulamento de 1939 era em tudo semelhante ao anterior, mas condicionava a admissão à prova oral à classificação obtida na escrita (um mínimo de 10 valores). Também nisso o emparelhamento Ministério-Universidades se mantinha: o mesmo se passou, nessa época, nas Universidades portuguesas, cujos métodos de ensino e avaliação se viram modificados por um Estado Novo em crescendo de afirmação de uma especificidade própria em vários domínios. As provas orais compreendiam uma exposição sobre um tema sorteado no dia em que as mesmas se realizavam, seguido de arguição sobre tal tema, sobre a exposição escrita e ainda sobre um tema escolhido pelo candidato. Na selecção dos candidatos, eram valorizados candidatos com obra publicada na área das Relações Internacionais e habilitações científicas adicionais às que eram exigidas. No regulamento de 1968 mantiveram-se as provas escritas e orais. As provas escritas tinham estrutura idêntica às definidas no regulamento de 1939, assim como a regra relativa à admissão às provas orais e a respectiva estrutura. Os ecos académicos eram evidentes.
- 48 O regulamento de 1972 conservou as provas escritas e orais mas introduziu novidades, mais uma vez o fez em sintonia com aquilo que nas Universidades ia tendo lugar. Nas provas escritas, alterou-se a regra relativa à exposição sobre qualquer um dos grupos de matérias, passando a ser obrigatoriamente sobre “política internacional da actualidade”. As provas orais consistiam numa exposição sobre um tema de qualquer um dos outros grupos de matérias, seguida de dois interrogatórios sobre dois pontos do programa escolhidos pelo candidato e que não tivessem saído em sorte nas provas anteriores. O regulamento de 1974 reproduz o anterior; o regulamento de 1978 introduz nas provas escritas a redacção de um comentário em Inglês ou Francês sobre um tema da política portuguesa ou internacional.
- 49 Quanto à prova escrita sobre as matérias do programa do concurso, o candidato poderia escolher de entre três temas sorteados; na oral, a exposição incidiria sobre um tema tirado à sorte. Não ficava assim garantido que o candidato fosse avaliado em todos os grupos de matérias, mas tal era conseguido diminuindo sensivelmente o factor acaso, na justa medida em que eram cada vez mais tomadas em linha de conta as preferências individuais de cada um. Muito disto iria mudar.
- 50 Acrescente-se que os governos – questão não despicienda – vieram ainda a admitir que em determinadas circunstâncias – circunstâncias essas resultantes de uma qualquer urgência conjuntural ou de constatação de um número diminuto de candidatos a

concurso – se pudessem dispensar de provas os licenciados com média final de curso igual ou superior a 14 valores.¹⁵ A medida, introduzida em 1942 (pelo decreto-lei 32431), ainda estava em vigor em 1972, como demonstra o artº 2 do mesmo decreto-lei que alargava as candidaturas a qualquer indivíduo habilitado com um qualquer curso superior, e constava do aviso do último concurso do governo de Marcello Caetano, publicado em 1974.¹⁶

- 51 Note-se que este princípio geral de divisão, judiciosa porque includente, entre as provas escritas a prestar e as orais que se lhes seguiam, ainda que estivesse baseado num requisito objectivo que parecia além do mais introduzir garantias de qualidade e equidade, deixava uma margem importante de discricionariedade na selecção dos candidatos; e deixava-o, uma vez que só se aplicava aos licenciados em Direito ou Economia e Finanças (sendo que, desde 1939, já era admitida pelo menos mais uma licenciatura, em “Ciências Histórico-Filosóficas”). Mas também isso iria mudar. Seria interessante tentar apurar – o que excede largamente os nossos objectivos – se tal ocorreu como expressão de uma especialização crescente, se antes como um respeito acrescido pela individualidade dos candidatos que então se apresentavam a concurso.
- 52 Regressaremos mais adiante ao formato das provas e às suas modificações mais recentes. Para já, no entanto, detenhamo-nos um pouco noutras transformações que foram tendo lugar nos concursos *em planos micro*. Designadamente em duas novas provas que, depois da revolução democrática de Abril de 1974, irromperam no panorama dos concursos de acesso à carreira diplomática: a “prova psicológica” e a “entrevista profissional”. No seguimento do que até aqui tem sido o caso, mais uma vez fazêmo-lo alargando e aprofundando contextualizações.

2.3. A emergência da “prova psicológica”: da discricionariedade à isenção?

- 53 Começamos pela primeira destas duas, a prova psicológica. Trata-se de uma prova que, no Ministério, suscitou sempre polémica. Esta prova foi introduzida em 1998 com o intuito de “avaliar as capacidades e características de personalidade dos candidatos através da utilização de técnicas psicológicas, visando em particular determinar a sua adequação à função”;¹⁷ a prova psicológica constituiu um mecanismo novo de selecção que acrescentou mais uma etapa e que assim veio tornar mais complexo um concurso já de si longo e eliminatório em muitas das suas diversas fases.
- 54 Não quer isto de modo nenhum dizer que esta prova não tenha uma clara utilidade, que a torna imprescindível. A importância de que ela se reveste parece óbvia, e variantes suas são comuns pelo Mundo fora. O curioso não foi a sua adopção pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, mas antes o facto de que tenha ocorrido tão tarde. Trata-se da introdução de um dispositivo que permite aferir da natureza e aptidões pessoais de quem tem um papel de contacto fundamental, um estilo de vida peculiar, e sobretudo um nível de representação do Estado que exigem uma personalidade com determinadas “capacidades e características”.
- 55 Tomando como quadro de referência o concurso de acesso à carreira diplomática, o tema que aqui nos ocupa, alguns pontos merecem, no entanto, a nossa atenção no presente trabalho. Note-se que, desde a sua instauração, a ordem de realização desta “prova psicológica” no conjunto total do concurso foi alterada: em 1998, elas eram realizadas após a realização da prova escrita de conhecimentos, podendo, deste modo, eliminar

candidatos menos aptos à resolução dos exercícios e fórmulas típicas dos testes psico-técnicos; desde 2004, a ordem inverteu-se, ou seja, passaram a realizar-se *antes* da prova escrita de conhecimentos. O mesmo sucedeu no concurso posterior, claramente em conexão com a ideia – e em todo o caso tendo como resultado – de que as características psicológicas do indivíduo devem ser avaliadas *previamente*, antes de ele ou ela evidenciar conhecimentos teóricos. Ou seja, tratou-se, na prática de introduzir na sequência das provas gerais mais um crivo que ademais adensa a relevância da escolha de um perfil ajustado, qualquer que ele seja (e não está formalmente definido), evidenciado cientificamente numa bateria de testes – mais ou menos experimentada e devidamente credenciada por uma instituição competente – com base na qual se procurou reforçar uma imagem de isenção.

- 56 A alteração, com efeito, veio dar corpo a esta intenção explícita, acrescentando uma nova camada aos concursos. Um candidato intelectualmente muito dotado, ou pelo menos exímio conhecedor das matérias a que se sujeita nas chamadas provas de conhecimentos, poderia, no regulamento de 1998, prosseguir as etapas do concurso mesmo que não tivesse uma personalidade adequada às especificidades da vida *standard* de um diplomata, ou pelo menos sem que fosse *objectivamente* avaliado quanto a muitas delas. O novo formato pretendeu evitá-lo – é cedo para saber se com a eficácia desejada e se seguindo o método mais adequado, mas seguramente com um grau muito maior de independência do que até então fora o caso; o resultado foi o de reduzir o lugar e o peso da discricionariedade no processo de selecção.

2.4. A emergência da "entrevista profissional": da isenção à discricionariedade?

- 57 Demos já realce aos conteúdos das provas de conhecimentos científicos e à sua progressão nos concursos. Fizemos também alusão à emergência das tão contestadas “provas psicológicas” no acervo dos concursos e ao papel eliminatório crucial por elas preenchido. Não foram porém estas as únicas transformações a que estes se viram sujeitos – e porventura nem sequer foram as principais.
- 58 A maior inovação introduzida consistiu decerto na introdução nos concursos de uma “entrevista profissional” – ao contrário do que é convicção comum, trata-se de uma mudança comparativamente recente, apenas iniciada em 1978 –, uma prova através da qual se poderia proceder a uma selecção positiva e negativa dos candidatos, pois que nela se avaliava a adequabilidade das suas características ao que era entendido pelo júri, para o efeito só integrado por diplomatas, como o “perfil” considerado como desejável para o exercício de funções. Foi, desde o seu início, uma prova que, na gíria do MNE, ficou conhecido como “a passagem de modelos”,¹⁸ o que só por si diz muito.
- 59 Em boa verdade tratou-se de uma mudança mais do que uma verdadeira inovação. Mas foi uma alteração significativa. Desde há muito que no Ministério havia uma chamada “prova de apresentação”. O seu cariz – o nome revela-o – era claramente elitista. Tratava-se de avaliar as boas maneiras, a pose e até a desenvoltura social dos candidatos; incluiu, muitas vezes, um simulacro de refeição, durante o qual eram analisadas as “boas maneiras” dos jovens. Em meados dos anos 70 uma prova deste tipo tornara-se politicamente menos correcta. Mas abandoná-la pareceu a alguns perigoso. A resposta foi uma solução de compromisso em que o título se alterava mas, no essencial, o núcleo duro se mantinha. A

avaliar, estipulavam os regulamentos – e isso ir-se-ia manter até 2006 – apenas estavam os “membros não-docentes” do júri.

- 60 Os *timings* da mudança-manutenção são reveladores do que era pretendido e nem sempre conseguido: tratava-se de tentar conter a catadupa indiscriminada de candidaturas de origens sociais atípicas que fora encetada com a “inflação” do pós-Guerra e que as mudanças várias induzidas pelo 25 de Abril de 1974 ameaçavam acentuar.¹⁹ A mudança limitada traduzia-se, por outras palavras, numa reacção de carácter conservador e defensivo.
- 61 O ponto essencial a reter, parece-nos, é o de que aqui se verificou uma inversão parcial do que, como vimos, foi a tendência noutros âmbitos: a finalidade da inovação semântica foi, neste caso pelo menos, não a de conseguir uma maior abertura de critérios e pré-requisitos, nem a de os tornar menos abertos e inclusivos, mas antes a de os tornar menos ostensivos. Tratou-se, de algum modo, de tentar corrigir senão uma nova propensão que se instalava, em todo o caso *conter* uma ameaça que se perfilava (era essa a percepção entre as elites que controlavam *tant bien que mal* o Ministério) na linha de horizonte. A *exclusão* dos académicos membros do júri de um dos momentos de selecção soletrava também mais do que um recrudescimento defensivo de uma identidade que se sentia estava a ser posta em cheque pela democratização do Estado: tendia, senão a transformar a reprodução geracional do Ministério numa simples clonagem, pelo menos a alterá-la em expressão de uma *propensão* desse tipo.²⁰ Tratou-se, de qualquer modo, de uma modificação avulsa e, embora sem sombra de dúvida muitíssimo significativa, e também de uma modificação largamente solta, visto que se tratava de uma mudança que não encontrou reflexos nas várias outras alterações que, em paralelo, foram sendo introduzidas nos regulamentos. Aí, nesses outros campos, a continuidade parece ter sido a regra.
- 62 Uma hipótese que não nos parece de descontar é a de que quando, em 1998, emergiu nos concursos de acesso ao Ministério a prova psicológica de que falámos na nossa última sub-secção, tal tenha constituído uma resposta “objectivista” à margem de discricionariedade comumente atribuída, dentro como fora do Ministério, à entrevista profissional que se instalara em 1978; esta última, por sua vez, constituía já um mecanismo de esbatimento da muito maior discricionariedade subjectiva herdada do período anterior, embora, em simultâneo mesclada com uma reacção defensiva face à abertura sociológica que resultou da Revolução democrática de 1974.

2.5. Os conteúdos académicos: entre a adequação conjuntural e o sucesso efectivo

- 63 Nas primeiras sub-secções deste trabalho, fizemos questão de pôr em evidência algumas das dinâmicas sócio-políticas da evolução dos concursos de acesso à carreira diplomática. Podemos ir mais longe. Voltemos, para tanto, aos pormenores relativos às provas de conhecimentos, desta feita no que toca não às alterações que foram ocorrendo nos seus formatos, mas antes no que respeita às mudanças sensíveis de conteúdo que passo a passo cristalizaram configurações novas nos perfis dos candidatos.
- 64 No que diz respeito ao *conteúdo* dos exames, ou seja, às matérias sobre as quais recaíam as provas escritas e orais, para dar mais um exemplo, também não são de grande monta as modificações que podem ser verificadas numa pesquisa geral dos dados disponíveis. O que

se torna patente, no entanto, é a presença de um fio condutor nas mudanças assumidas: aquilo que verifica sem grandes dificuldades é um esforço – um esforço lento mas levado a cabo no quadro de um processo bastante seguro e sustido – de adequação do acervo das disciplinas tidas como essenciais às conjunturas externas em que o Estado português se via envolvido. Não é difícil detectar, também, algumas pressões *internas* na progressão.

- 65 Vejamo-lo em pormenor. Assim, no regulamento de 1930, as matérias nas quais os candidatos se submetiam a exames eram História Diplomática, Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado, Geografia Política e Económica e Política Económica. No regulamento de 1939 esta divisão surgiu um pouco alterada e houve introdução de nova área programática, certamente pensada no essencial para a via consular e, num período em simultâneo de contenção orçamental e de crescimento do Ministério e das Missões Diplomáticas no exterior, porventura também gizada com o intuito de tentar garantir uma boa gestão genérica dos instrumentos e estruturas da nossa acção externa: para além da História Diplomática, do Direito Internacional (Público e Privado), da Geografia Política e Económica, da Economia e Política Económica, surgiam os Princípios Gerais de Contabilidade Pública e de Contabilidade Consular. Obviamente, aferir os conhecimentos relativos a estes domínios não constituía, como, com sagacidade, notou Pedro Aires de Oliveira, um meio totalmente eficaz para apurar as opções políticas do candidato, pois este “podia perfeitamente guardá-las para si e redigir respostas 'politicamente correctas’”.²¹
- 66 No regulamento de 1968, os agrupamentos de matérias exigidas foram reduzidos para quatro: História Diplomática, Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado, Economia e Política Económica; no regulamento de 1972, encontram-se quatro grupos de matérias, mas com arrumações diferentes: História Diplomática; Direito Internacional Público e Privado; Economia e Política Económica; Política Internacional da actualidade.
- 67 Ao invés do que se passou com a introdução defensiva de uma entrevista profissional eliminatória, no que toca aos conteúdos das provas académicas, o fim do regime autoritário, é interessante verificar, não teve impacto de maior naquele que era um formato já mais ou menos consolidado. Deste modo, o regulamento de 1974 manteve, no essencial, a mesma estrutura que vinha de trás, suprimindo as provas de Direito Internacional Privado. O conservadorismo estava bem patente quando o regulamento de 1978 recuperou a estrutura do de 1972 e não deixou de ser prevalecente quando, através do regulamento mais distante de 1983, se reproduziu a estrutura do anterior embora com alterações nas designações: História Diplomática, Direito Internacional (recuperando o Privado), Economia e Relações Internacionais e Política Internacional Contemporânea. No que diz respeito a conteúdos, por norma, as modificações foram ténues.
- 68 Efectivamente, em 1987 encontramos ainda as mesmas designações mas o conteúdo programático fora profundamente remodelado, enriquecido e actualizado, denotando sobretudo a importância da opção europeia que a recente entrada para as Comunidades Europeias tomara incontornável (com repercussões evidentes nas listas de ternas das provas, como a inclusão do Direito Comunitário ou o desenvolvimento dado às políticas comuns tão bem denotava). Tiveram lugar, nos concursos seguintes, pequenos re-arranjos de pormenor. Em 1994, acompanhando o evoluir das coisas, esta mesma tendência comunitária acentuava-se, mas as provas viam-se ordenadas em três grupos: História Diplomática e Relações Internacionais, Direito (subdividido em Internacional Público e Comunitário) e Política Económica e Economia Internacional. Em 1997, à mesma distribuição corresponderam de novo ligeiras alterações de designação e também

programáticas (sem modificações em 1998). Em 2004, mantiveram-se as mesmas designações, mas desta vez, com uma inversão, visto que, porventura por se tratar de um júri mais atento ao evoluir dos panoramas internacionais, foram os conteúdos que se viram objecto de reformulação assinalável, conservando o conteúdo programático ampliado em 1987.

- 69 Cabe aqui uma paragem e algum recuo, para nos permitir enunciar salvaguardas. Como é óbvio, uma coisa são os critérios formais adoptados, outra as suas implicações e consequências concretas. Entre o *in the books* e o *in action*, para pedir emprestadas expressões aos juristas e por outras palavras, o fosso aberto é, não raramente, muitíssimo marcado. E, neste como noutros domínios, esse fosso fez-se sentir.
- 70 Qual foi, então, o impacto concreto da formação académica dos candidatos nos resultados efectivos da selecção conseguida ou, se se quiser, qual foi o sucesso e a adequação às finalidades visadas dos critérios formais utilizados? Qual a “topografia formacional” do fosso?
- 71 Para tanto apurar respostas, atente-se à repartição na formação académica entre os aprovados. Existem dois estudos – da autoria de Pedro Aires de Oliveira²² e de Ana Leal de Faria²³ – que ensaiaram levantamentos de dados que permitem retirar ilações sobre as propensões e as mudanças. Vejamo-los um a um. Pedro Aires de Oliveira considerou o intervalo de anos 1926-1973 e apoiou-se nas informações constantes dos anuários diplomáticos para este período. Apurou que, durante este quase meio século, o Direito aparecia na dianteira, com larga vantagem (63%), seguido dos cursos da área das Humanidades (com prevalência para Histórico-Filosóficas, presume-se), com 16% e as Ciências Económicas, com 14%.²⁴ Os restantes cursos apresentavam um valor puramente residual. Mais ainda: concluiu que, em termos geográficos, a maioria dos admitidos provinha de estabelecimentos de ensino superior em Lisboa.
- 72 Estas são dados que uma perspectiva de mais longa duração parece confirmar. Ana Leal de Faria, baseada no Anuário Diplomático de 2000, verificou que uma percentagem superior a 50% (52,4% para ser mais exacto) dos funcionários diplomáticos era formado em Direito; 18% tinha formação em Relações Internacionais e Ciência Política (e destes 76% eram oriundos do ISCSP); seguiam-se, com 17,1%, os licenciados em Letras e Ciências Sociais e Humanas, sobretudo em História e Filosofia; em quarto lugar, e a uma distância considerável, surgia, compreendendo apenas 5,8% dos adidos de embaixada, a licenciatura em Economia. Outras formações ou graus académicos superiores tinham também um valor meramente residual. A grande maioria (79,8%) dos admitidos, no seguimento, aliás, do que fora o caso nas duas gerações intermédias do século XX sobre as quais Aires Oliveira se debruçou, concluiu os seus estudos em Lisboa.
- 73 A inclusão de dados mais recentes do que aqueles contabilizados por estes dois autores permite-nos dar um passo em frente. O contingente de jovens adidos que tomou posse em 2005 não terá contribuído para alterar significativamente este panorama genérico. Verificou-se, no entanto, que de entre os trinta aprovados, o contingente maior foi o de licenciados em Relações Internacionais, com onze representantes, seguindo-se-lhe o dos formados em Direito, com nove, e o ainda menor agrupamento dos licenciados, seis no tal, em Ciência Política; apenas três dos adidos aprovados tinham formação em áreas de Economia e Gestão; o lugar remanescente foi atribuído a um licenciado em Línguas e Literaturas Modernas.

- 74 Num rápido comentário marginal, parece pois verificar-se um decréscimo nas licenciaturas “clássicas” de acesso. Tal poderá prenunciar que, a médio prazo, a distribuição típica nas formações de base dos diplomatas do Ministério, e designadamente a primazia do Direito poderá vir a dar lugar à afirmação de uma formação académica hegemónica – uma formação sobretudo em Relações Internacionais criada no início da década de 80 do século XX, com a finalidade, entre outras, de fornecer candidatos à carreira diplomática.
- 75 Não temos, porém, para já, maneira de o confirmar ou infirmar: o futuro o dirá.

2.6. Os avatares na composição do júri

- 76 Regressemos aos concursos. Abordámos já a evolução de formatos a que têm estado sujeitos. Seria contudo um erro presumir que meras alterações de formas e conteúdos pudessem dar boa conta das mudanças ocorridas em processos com a complexidade dos concursos. Deixaria de lado um factor tão importante como a manutenção de margens não regulamentadas – ou não suficientemente regulamentadas – de discricionariedade. Zonas de escolha livre, por assim dizer. Tal como o prenunciava a criação de uma entrevista profissional e a sua entrega a um grupo restrito de membros do júri, o formato escolhido para ocupar esse espaço foi, como seria de esperar, o de uma reprodução simples: a atribuição da responsabilidade de exclusão (e, por conseguinte a de inclusão, por defeito) a gente da “Casa”.
- 77 Vejamos então agora, no seguimento do que acabámos de sublinhar, alguns dos aspectos atinentes à *composição do júri*, designadamente à sua aritmética, e às alterações a que essa se foi vendo sujeita durante o intervalo de tempo aqui sob escrutínio analítico. No regulamento de 1939, o júri do concurso era presidido pelo secretário-geral do MNE (ou por um ministro plenipotenciário de 1ª classe em sua representação), dois ministros plenipotenciários (de 1ª e 2ª classes) como vogais, e quatro professores: dois da Faculdade de Direito, dois do ISCEF, os quais eram os arguentes. A maioria cabia assim aos académicos, mas tal facto durou pouco tempo; em 1943, pelo Decreto nº 32664, o número de professores presentes no júri foi reduzido para dois (um de Direito e o outro do ISCEF), mantendo-se o mesmo número de três diplomatas.
- 78 No regulamento de 1968, a composição do júri decalcava o decreto de 1943, com a ligeira alteração de que um tinha obrigatoriamente de ser recrutado em Direito e outro no ISCEF ou no ISCSPU,²⁵ ambos com a qualidade de arguentes. Os regulamentos de 1972 e 1974 reproduziram o anterior, de 1968. O regulamento de 1978 reproduziu outra vez, quanto à composição, o mesmo formato, especificando-se, todavia, que os professores a nomear para integração no júri seriam designados pelo Ministro (omitindo-se, portanto, limitações quanto às Faculdades onde poderiam ser recrutados); o regulamento de 1983, na mesma linha de continuidade, nomeia um júri presidido pelo secretário-geral do Ministério, dois vogais efectivos e dois vogais suplentes e como *arguentes* dois professores, um de Economia e o outro de Direito; o regulamento de 1986 adoptou o mesmo modelo; já o de 1987, também nisso denotando novas preocupações conjunturais de mero pormenor, desta feita de natureza jurídico-legal, previu a existência de vogais suplentes para os professores; o mesmo sucedeu em 1988, 1989, 1991, 1994, 1997 e 1999 em que se mantém este formato.
- 79 Verifica-se assim que entre 1943 e 2004 houve uma maioria de diplomatas na composição do júri; só a partir do concurso realizado neste último ano se encontra um equilíbrio entre

diplomatas e académicos, três-três (correspondendo, no caso dos académicos, aos grupos de provas teóricas realizadas pelos candidatos). No derradeiro dos concursos, aberto nos finais de 2005, houve uma alteração significativa que se prendeu com a inclusão, por inerência, do presidente do Instituto Diplomático – neste caso, um académico – entre os membros do júri oriundos do Ministério, alterando o equilíbrio vigente na anterior cinquentena de anos; não se tratou, todavia, de uma alteração de fundo, visto o novo equilíbrio resultar, tão-somente, de um acaso fortuito.

- 80 A mudança pode, em todo o caso, vir a tornar-se estrutural. Se se mantiver, como de resto tem sido prática em instituições de outros Ministérios com perfil idêntico (caso do Instituto de Defesa Nacional, cuja direcção começou a ser ocupada de forma intermitente por “civis” desde finais da década de 90 do século passado), a nomeação para o cargo de presidente do Instituto Diplomático de uma personalidade que não seja diplomata e que este continue, por inerência, a integrar os júris de admissão de novos diplomatas, ter-se-á porventura afectado permanentemente uma prática formalizada há mais de 60 anos.
- 81 Se isso se mantiver, terá sido porventura logrado um novo equilíbrio “político”, o qual terá feito pender a balança, de maneira mais definitiva, de um processo endógeno e corporativo para um outro mais meritocrático (ou, talvez melhor, menos artesanal) baseado em adequação no plano da formação académica, no sentido, aliás, daquilo que, como vimos, ocorreu em Portugal até finais da 2ª Guerra Mundial, e do que desde há muito se verifica na maioria dos Estados desenvolvidos modernos.

3.

- 82 Na terceira parte do nosso estudo, a das conclusões, propomo-nos finalmente encarar a progressão da lógica dos concursos de acesso à carreira diplomática nos termos de um enquadramento sociológico maior. Alargando, aprofundando e contextualizando, ou seja indo além dos critérios formais e da sua progressão que até aqui temos vindo a cartografar. Como sugerimos na introdução do presente estudo, vamos ensaiar agora um puxar dos fios à meada mais exaustivo, que nos permitirá equacionar, com maior fundamento, a questão-guia do trabalho a que nos propusemos: um apuramento de alguns dos mecanismos em cujos termos os concursos têm vindo a colaborar com uma reprodução institucional marcadamente “tradicional”.
- 83 Deslocamos, por conseguinte, a atenção para além dos concursos em si mesmos, para focar agora a *dinâmica social* dos processos de selecção dos diplomatas portugueses nos últimos anos. Mantemos, no entanto, a salvaguarda de que não pretendemos, naquilo que se segue, senão ser indicativos: limitamo-nos a mostrar tendências. Mas tal não diminui de nenhum modo o alcance das nossas conclusões.
- 84 Um estudo pormenorizado poderia decerto ir mais longe: mas consola-nos a convicção de que tal estudo seguramente não iria alterar o sentido das propensões que isolámos.

3.1. Linhas de continuidade: avanços e recuos entre o privilégio e a meritocracia

- 85 Voltemos ao nosso ponto de partida: quais os mecanismos *gerais* embutidos nos concursos que os fazem inflectir em direcções consentâneas com uma reprodução simples dos critérios de admissão de novos diplomatas no Ministério dos Negócios Estrangeiros? Ou, e

por outras palavras: de que modo espelham os regulamentos, a um nível mais macro e de média-longa duração, por assim dizer, o peso específico do mérito (como vimos definido sobretudo em formatos afins com o idealizado nos meios académicos) e do privilégio ou da preferência (sejam quais forem os termos em que este se exprime) na admissão de novos diplomatas?

- 86 Começemos por notar que muito mudou entre o que era o caso nos primórdios do Estado Novo e aquilo – sem embargo das continuidades patentes, bastante diferente – que se foi consolidando até épocas mais recentes. Quaisquer extrapolações lineares são assim arriscadas. Se levarmos a cabo uma mera justaposição do que era e do que é, constatamos desde logo que os requisitos genéricos exigidos não introduzem desde há muito (como insistimos, 1973 e 1974 foram anos-charneira) qualquer discricionariedade formal como aquela que vigorava durante o Estado Novo; antes oferecem uma amplitude que propicia a apresentação de uma disparidade de perfis que exige das primeiras provas (tanto as de competências linguísticas como as psico-técnicas, introduzidas em 1998)²⁶ a eliminação de uma maioria esmagadora dos opositores ao concurso.
- 87 Mas as questões não são tão lineares. Ultrapassada a prestação de provas escritas (avaliadas por examinadores externos ao Ministério), é na prova oral e, sobretudo, na “entrevista profissional” (como antes vimos, introduzida pelo regulamento de 1978) que se faz o confronto de aferição mais relevante e de contestação menos fácil para aqueles que queiram usar do direito de interpor recurso. Os regulamentos contemplam, de resto, com um articulado mais extenso uma e outra, admitindo que o júri, na entrevista, *pode considerar elementos curriculares, de carácter académico, profissional ou outro*,²⁷ mas o essencial recai num conceito não definido, ou em todo o caso mal definido: a adequação ao *perfil de exigências da função diplomática*. Uma característica essa, a do “perfil”, cujas características, quaisquer que elas sejam, não aparecem nunca, quer o queiramos reconhecer quer não, como estando suficientemente especificadas. Tal como notámos ser o caso no que diz respeito às entrevistas profissionais, essa frente – chame-se-lhe assim – é pois uma arena potencial de ambiguidade e relativismo.
- 88 Em termos mais gerais e abrangentes, é fácil generalizar quanto à progressão genérica da lógica dos concursos sobre os quais nos temos vindo a debruçar. Revisitando aquilo que dissemos: num plano macro, não tem havido, em boa verdade, uma alteração verdadeiramente significativa quanto ao formato e conteúdo das provas. As mudanças têm sido pouco mais do que tempestades em copos de água. Mas também não podemos, em boa verdade, falar em meras continuidades sem significado. As transformações mais relevantes deram-se quanto aos pré-requisitos exigidos aos candidatos – o que obviamente se relacionou sempre acima de tudo com a evolução social e política ocorrida em Portugal, a sequência de acontecimentos que trouxe o País do autoritarismo para a democracia e que passou a ter letra de forma no preceito constitucional da chamada “igualdade de oportunidades”. No que toca ao equilíbrio de forças entre a “Casa” e “os de fora” não se pode, em boa verdade, falar senão em meros avanços e recuos.
- 89 Uma decomposição das questões nestes termos tem uma utilidade analítica patente: por um lado, separa adequações conjunturais assépticas, distinguindo-as com nitidez de outras, que relevem de *power politics* puras e duras. Por outro, permite-nos identificar com clareza os domínios – melhor, os subdomínios – em que afeições histórico-sociológicas tiveram efectivamente lugar: os domínios menos ameaçadores para a reprodução simples com tanta nitidez desejada.

- 90 Mais localizada e especificamente, encontrámos, no plano das adequações assépticas, como as apelidámos, ressonâncias e ecos muito concretos entre alguns dos requisitos e a evolução geral das Universidades portuguesas, que fizemos questão de ir sublinhando. Detectámos, bem assim, na progressão da lógica de parcelas dos concursos, vários reflexos de preferências sócio-políticas entretidas pelas elites com mais fácil acesso ao poder. Nisso e tão-somente nisso, críticas mais acesas parecem encontrar alguma razão de ser: no que toca aos equilíbrios de poder entre as elites do Ministério e o exterior pouco ou nada se passou.
- 91 Podemos ver isto de outra maneira. Numa perspectiva de conjunto, não é excessivo afirmar a marcadíssima permeabilidade dos concursos a factores *externos*, na lógica muito específica dos critérios ostensivos de selecção meritocrática que os sucessivos regulamentos arvoraram como seus. É certo que, nisso, a progressão não tem, mais uma vez, sido linear: nuns casos tal foi induzido de maneiras conscientes e por *design*, noutros algo de equivalente ocorreu por vias mais tácitas, implícitas, e mais espontâneas. Invariavelmente, contudo, nos concursos e – nalguns casos com extrema nitidez – na feitura dos regulamentos que, na “letra negra da lei”, os orquestram, pressões sistémicas várias têm-se revelado como sendo os constrangimentos dominantes.
- 92 Podemos, seguramente, ir bem mais longe. Como houve oportunidade de sublinhar, muitos dos constrangimentos exercidos têm tido raízes *internas*. Uma das pressões sistémicas internas mais importantes tem sido, vimo-lo, a que intitulámos de *corporativa*. Enfatize-se que as continuidades diacrónicas que apoiam esta leitura são absolutamente incontornáveis. A restrição das adequações conjunturais levadas a cabo a meras mudanças inócuas para os equilíbrios interno-externo de poder também.
- 93 A mais geral das leituras sequenciais demonstra-o. Depois de um curto período em que, de dentro para fora, o Estado Novo conseguiu aplicar uma forma depurada e enxuta do seu ideário político-corporativo, embutindo-o na própria estrutura orgânica do Ministério, as mecânicas entretanto tornadas “endógenas” sobrepuseram-se-lhe. Nisso, a transição democrática a que o Estado português se viu sujeito em meados e finais dos anos 70 do século passado mudou pouco. Num sentido forte, a ascensão da Democracia agravou, até, uma tendência para a “endogeneização” que vinha de trás. Fê-lo, com inteligência, pela via de uma separação entre o essencial e o acessório, acatando mudanças neutras e evitando alterações de maior consequência, que pudessem prejudicar o *balance of power* relativamente ao “exterior”.
- 94 O resultado é uma espécie de *trompe l'oeil*. De um ponto de vista interno, a “Casa” parece ter-se resignado a alterar profundamente o modelo de concursos de acesso: mas laborou desde cedo – e fê-lo de forma incansável – no sentido de conservar as suas faculdades de selecção, outrora óbvias porque explícitas nos regulamentos, actualmente mais disfarçadas no interior permissivo de fórmulas ambíguas. Entenda-se aqui, por “Casa”, o pequeno grupo coeso a que aludimos. Ao preservar ciosamente, por via da separação lograda, o seu poder efectivo de decisão, continuou sempre a perfilhar, ainda que com *nuances* superficiais, um monopólio antigo.
- 95 Neste como noutros domínios da sua actuação no interior do Estado português – com reflexos inevitáveis no exterior –, o resultado tem sido uma forte propensão táctica do Ministério para gerar rotinas; rotinas essas que, em simultâneo, exprimem e garantem a dinâmica de reprodução simples que tão visível e publicamente o têm caracterizado.

3.2. Mecânicas paralelas ou processo convergentes? Os concursos encarados em enquadramentos institucionais internos e externos mais amplos

- 96 A perspetivação que assumimos, queremos insistir, não é especialmente original. Original terá sido, todavia, a nossa preocupação de evidenciar, naturalmente com a necessária isenção, como os critérios formais definidos por regulamentos espelham uma fascinante mecânica de reprodução do sistema. E, em paralelo, original também tem sido a nossa preocupação em redimensionar esses critérios por contextualizações sistemáticas sucessivas.
- 97 A verdade é que o mais simples relance suscita questões de fundo. E parece fornecer respostas fáceis. A título meramente ilustrativo, reproduzamos a interrogação constante do artigo recente já antes citado, o de Pedro Aires de Oliveira, acerca do mesmo: “[m]as será que o recrutamento era feito apenas com base no mérito académico? Até que ponto não seriam também as conexões sociais dos candidatos (as chamadas “cunhas”) um trunfo importante para franquear as portas das Necessidades?”.²⁸ O estudo em causa diz apenas respeito ao período do Estado Novo, mas insinua como mecânica selectiva um crivo informal que se teria mantido depois e que não é nunca, em boa verdade, demonstrado; baseia-se em puras extrapolações tácitas.
- 98 No entanto, perguntamos nós, por detrás das alterações sentidas desde a instauração da III República em Portugal, naquilo que Aires de Oliveira apelidou de “conexões sociais dos candidatos”, será que *nada* realmente mudou? Será que tudo continua de facto como dantes?
- 99 Para a tanto responder, começemos por fazer uma breve contextualização dos reflexos das muitas mudanças sócio-políticas ocorridas em Portugal nos últimos quarenta anos, e que não puderam deixar de ter consequências no que ao corpo diplomático diz respeito. Basta começar por uma constatação quantitativa: com efeito, “a carreira” cresceu, passou a incluir um número muito maior de diplomatas e, conseqüentemente, o acesso sofreu por essa via transformações sérias, muitas delas com um inevitável alcance qualitativo. A imagem que ainda durante a década de 20 do século passado vigorava de “um mundo fechado, de difícil acesso e, sobretudo, numericamente muito diminuto”,²⁹ ia de maneira inexorável ficando mais distante.
- 100 Já no decénio de 60 do século XX – durante a obstinada luta pela defesa do Império e as pressões que isto determinava ao nível dos serviços do Estado – começara a notar-se a necessidade de um alargamento. As consequências? Se é possível reconhecer, através de uma leitura ainda que superficial do Anuário Diplomático, a persistência de algumas dinastias de diplomatas, também não deixa de ser notório pela via dessa mesma leitura que a base social do recrutamento passou desde então a ser muitíssimo mais ampla – se quisermos mais democrática – e torna-se patente que houve, no que às origens sociais diz respeito, uma deslocação do centro de gravidade no sentido “descendente”, predominando, no lugar até aí ocupado pela classe alta e média-alta, um determinado segmento sócio-profissional: o da classe média do sector terciário. Os anos 70 e os seguintes, embora com especificidades próprias, em linhas gerais apenas vieram confirmar uma tendência que vinha de trás.

- 101 Esta mudança é, já o mencionámos, um sinal das significativas alterações que a estrutura da sociedade portuguesa sofreu desde os anos 60, acompanhando o desenvolvimento económico desde então registado, e que teve como marco político 1974. Muito há que o prenunciava. O aumento da escolaridade e, conseqüentemente, do número de licenciados tem aqui um reflexo deste processo paretiano de substituição das elites. Antes de 1974, a percentagem da população portuguesa habilitada com um curso superior era ínfima e as suas origens sociais “monótonas”; a partir desta data o número de candidatos passou a ser muito superior, tal como os seus lugares sociais de “extração”. Acresce que as transformações sofridas na política externa portuguesa e em particular a integração europeia exigiam mais recursos humanos e, conseqüentemente, mais vagas na carreira diplomática, e havia que procurar novas fontes aonde ir buscá-los.
- 102 Neste sentido, a conotação aristocrática do privilégio, se bem que ainda de alguma maneira presente, foi-se esbatendo. As bases, como se viu, foram alargadas e, deste modo, a meritocracia tinha uma maior probabilidade de se impor. Como tivemos a oportunidade de confirmar nalgum detalhe no que diz respeito à mecânica inicial do processo, sucede, porém, que “a carreira” conservou, internamente, numerosos traços de imobilismo e sobretudo não abriu verdadeiramente mão da faculdade de dosear, a seu bel-talante, privilégio e meritocracia. Entre muitas outros exemplos, também nesse plano se estabeleceram rotinas no Ministério. E, apesar da crescente e indesmentível abertura democrática genérica, “a carreira” tem sempre de maneira admirável conseguido desequilibrar a balança de forma a assegurar a sua própria perenidade enquanto corpo.³⁰
- 103 Os concursos preenchem nisso um papel essencial, em todos os sentidos do termo, um papel primordial, aliás, no dispositivo complexo que garante tal capacidade efectiva de reprodução sem turbulências. Nada disto é desconhecido, bem pelo contrário. Será porventura oportuno neste lugar fazer uma brevíssima referência ao Conselho Diplomático, o qual dispõe sempre de diversos mecanismos (alguns deles formais, outros mais informalizados) para lograr objectivos e finalidades que tenha neste plano. Os formais são os mais óbvios, como não podia deixar de ser. Assim, por exemplo, ao Conselho compete avaliar a oportunidade de abertura do concurso de ingresso. bem como lhe cabe ordenar, pela “aptidão” demonstrada, os adidos de embaixada uma vez estes “confirmados” e nomeá-los secretários de embaixada. Cabe-lhe também ajuizar da oportunidade – ainda que se trate apenas aqui de emitir uma opinião não vinculativa – de abertura de todos os outros concursos de progressão na carreira dos diplomatas.

3.3. Que futuro?

- 104 Projectemos tudo isto num quadro maior. Talvez as duas constatações centrais que emergem deste trabalho sejam as de que, num plano macro e no quadro de uma média-longa duração, a possibilidade de uma criação progressiva de um corpo diplomático verdadeiramente *profissional* depende em larga medida de um aperfeiçoamento do magno mecanismo de selecção que são os concursos de ingresso aqui analisados. Um instrumento, ademais, dotado de uma nítida eficiência racionalizante, para utilizar um termo weberiano. Mas é ao mesmo tempo um instrumento, ou dispositivo, reproduzidor de rotinas, do conservadorismo e da inércia institucional, um mecanismo que opera apurando cada vez mais uma meritocracia (e redefinindo os termos em que o faz e a identifica) mas procurando todavia sempre preservar alguma margem de discricionariedade. Contingências das “*bureaucratic politics*” e de um sentimento

corporativo herdado, que têm tido de se ajustar às exigências crescentes de profissionalização *técnica* dos diplomatas. E esse ajustamento tem surtido efeito e tem vindo a induzir transformações que não devem ser subestimadas.

- 105 O processo de acomodação-modernização redundará, seguramente, na gestação e criação de formato de selecção e aprendizagem e capacitação cada vez mais alinhados por critérios de exigência e por qualificações crescentes, adquiridas extra e intra-muros. Em larga medida pela via da evolução dos concursos [mas não só por essa via, como o mostra um momento de reflexão] o corpo diplomático português está lenta mas seguramente a mudar, *profissionalizando-se* a olhos vistos. O processo não está todavia ainda concluído, mas foi desencadeado e muito dificilmente é reversível.
- 106 A mais ténue das comparações mostra a importância destes dois pontos interligados, o processo de modernização em curso e os limites com que esbarra. Para trás têm vindo a ficar as nomeações, por motivos políticos ou pessoais, de funcionários e agentes diplomáticos sem qualquer preparação para as funções a desempenhar; e para trás tem também tendencialmente ficado o risco de uma ausência, nos escolhidos, de quaisquer aptidões (que não a simples apetência) para elas. Embora ainda com algumas persistências residuais, tudo isso passou. O que falta, todavia, são, por um lado, dispositivos apropriados para garantir uma formação continuada dos recrutados – mecanismos, naturalmente, adequados aos vários momentos da sua progressão nas respectivas carreiras – e, por outro, dispositivos de controlo eficazes, capazes de assegurar uma boa aferição das escolhas feitas. Não é só no Ministério dos Negócios Estrangeiros que isto ocorre: o que ficou para trás, ficou-o em paralelo com o que se foi passando noutras entidades da nossa administração pública.
- 107 É decerto útil encarar as coisas de um outro ângulo, complementar àquele por cujo prisma acabámos de o fazer. A profissionalização que tem vindo a ocorrer no Ministério dos Negócios Estrangeiros, nesse sentido, foi seguramente um passo marcante. Foi também um passo dado em vários momentos e com ritmos variados. Retomando o que antes dissemos, não se pode deixar de reconhecer, por exemplo, que os concursos sofreram uma sensível evolução, na qual, de par com uma “democratização” que se impunha a um corpo de elite, se têm vindo a preferir critérios de maior isenção e transparência, mesmo que com ainda algumas marcas de ambiguidade.³¹ O processo de profissionalização concluir-se-á, em termos meramente *definicionais*, na justa medida em que uma série de pré-requisitos cruciais sejam cumpridos: quando os diplomatas forem seleccionados pura e simplesmente nos termos da preparação específica que os candidatos tenham para o exercício cabal das funções que irão ser as suas; e quando, em simultâneo, estiverem instituídos mecanismos eficazes que garantam que essa preparação, que deve acompanhar toda a progressão na carreira de serviço público que escolheram, for regular e devidamente avaliada. Até que tais condições se verifiquem, estaremos talvez apenas perante formas de *semi-profissionalização*, com todos os inconvenientes funcionais que isso tem.
- 108 É sempre arriscado aventar hipóteses quanto ao futuro. Mais perigoso, no entanto, seria *não o fazer*, dada a importância crescente que o Ministério dos Negócios Estrangeiros tem, ao que tudo parece indicar, para o futuro nacional. Com as devidas salvaguardas, não quereríamos, por conseguinte, concluir este artigo sem algumas reflexões quando ao impacto do devir que seja decidido imprimir aos concursos de acesso à carreira diplomática no Ministério.

- 109 Os desafios a enfrentar são imensos, para quem tenha como objectivo programático a alteração das regras do jogo no que toca à delineação e ao funcionamento concreto do recrutamento para os lugares de adido de embaixada. Às resistências oriundas daqueles que, compreensivelmente, fazem questão em não largar as rédeas do poder, têm-se vindo a associar os esforços teimosos e incessantes dos grupos de interesses que, num Mundo globalizado, dividido e tenso como o de hoje, vêm naturalmente no Ministério um alvo apetecível. O conservadorismo tradicional do Ministério dos Negócios Estrangeiros não poderá sobreviver por muito mais tempo sem dar lugar à assunção de regras objectivas, que atraíam a excelência, e que, sobretudo, sejam adequadas às fortes exigências de especialização a que mesmo os diplomatas – sem, como é óbvio, perder de vista a importância da sua visão generalista e horizontal – já se vêm irrevocavelmente obrigados, quer o queiram quer não.
- 110 Também a este outro nível o papel dos concursos de acesso ao Ministério não pode ser esquecido. No limite, nada há a inventar neste domínio. Para uma melhor adequação dos modelos de concursos a seguir, basta olhar q.b., como é óbvio adaptando-os à nossa realidade nacional e internacional, aquilo que é levado a cabo por Estados que conosco têm afinidades de vários tipos: por um lado, Estados europeus comunitários, com os quais partilhamos quadros jurídico-políticos e um futuro comum; por outro, Estados pequenos ou médios que, como Portugal tenham alguma implantação externa específica de que possam e queiram usufruir. É uma mera questão de bom senso apostar em inovações paralelas às daqueles com quem os nossos diplomatas irão ter de contracenar nos novos palcos internacionais que se aproximam.
- 111 O tempo urge. O perfil do diplomata está em redefinição. Os concursos têm que evidenciar esta mudança, diminuindo a carga de classicismo e apostando na escolha de candidatos aptos a dar resposta a um mundo cada vez mais complexo. Os desafios são múltiplos e os respectivos impactos imprevisíveis, pelo que se torna óbvia a necessidade de encontrar respostas coerentes e eficazes fundadas na excelência de um corpo bem preparado e articulado. Basta apontar, por exemplo, para as implicações da criação, provavelmente não tão longínqua, de um serviço diplomático europeu.
-

ANEXOS

Legislação:

decreto nº 29511, de 31.03.1939, DG, I série, nº 75.

decreto nº 32664, de 12.02.1943, DG, I série, nº 35.

decreto nº 48445, de 22.06.1968, DG, I série, nº 147.

decreto nº 245/72, de 22.07, DG, 1 série, nº 170.

decreto nº 586/74, de 06.11, DR, I série, nº 258.

decreto nº 59/78, de 28.06, DR, I série, nº 146.

decreto regulamentar nº 27/81, de 08.06, DR, I série, nº 137.

despacho conjunto dos Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Reforma Administrativa, de 25.01.1983, DR, II série, nº 31.

despacho conjunto dos Ministérios das Finanças e dos Negócios Estrangeiros, de 16.12.1987, DR, II série, nº 288,

despacho 8/94, de 18.06, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, DR, II série, nº 139.

despacho 2/97, de 05.03, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, DR, II série, nº 54.

despacho 22383/98, de 18.12., do Ministério dos Negócios Estrangeiros, DR, II série, nº 299.

despacho 10988/2004, 14.05., do Ministério dos Negócios Estrangeiros, DR, II série, nº 129.

despacho 25806/2005, 24.11., do Ministério dos Negócios Estrangeiros, DR, II série, nº 239.

Sobre concursos e recrutamento de diplomatas:

FARIA, Ana Maria Homem Leal de – “Sociologia dos «negociadores», Perfil intelectual e social dos diplomatas portugueses (1640-1750)”, *Negócios Estrangeiros* 10, 2006 (341-361).

GALTUNG, Johan; RUGE, Mari Holmboe – *Patterns of Diplomacy*, JONSSON, Christer; LANGHORNE, Richard – *Diplomacy*, vol. 1, London: Sage, 2003 (149-167).

GUEDES, Armando Marques; MENDES, Nuno Canas – Os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e a Formação de Diplomatas, *Negócios Estrangeiros* 9.1., Março 2006 (62-133).

MAGALHÃES, José Calvet de – Ministério dos Negócios Estrangeiros, in BARRETO, António; MÓNICA, Maria Filomena (coordenadores) – *Dicionário de História de Portugal*, Suplemento F/O, vol. 8, Porto: Livraria Figueireinhas, 1999 (486-489).

OLIVEIRA, Pedro Aires de – O Corpo Diplomático e o Regime Autoritário, *Análise Social*, vol. XLI, nº 178, 2006 (145-166).

NOTAS

1. O texto ora apresentado foi lido e profusamente comentado por Ana Leal de Faria, António Vasconcelos de Saldanha, Francisco Knopfli, Leonardo Mathias, Manuel de Almeida Ribeiro, Manuel Gervásio Leite, Pedro Parreira e Pedro Ribeiro de Menezes. O texto inicial melhorou imenso com os comentários que recebemos. A responsabilidade pelo produto final é apenas nossa.

2. Marcello Duarte Mathias (2004), *Diário da Índia (1993-1997)*, Gótica, Lisboa. As citações entre aspas constam da p. 224 desta obra.

3. Na economia do texto, restringimo-nos, no que se segue, aos concursos de entrada no Ministério: de fora, pelo menos para já, ficam aqueles outros concursos (uns documentais, outros de substância, mas todos eles, no fundo, variações sobre o tema que iremos aqui tratar) que se prendem com a progressão dos diplomatas nas respectivas carreiras. A nossa atenção fica, deste modo, limitada, no que aqui expomos, aos critérios de acesso e à sua aplicação. Como a par e passo iremos tornando explícito, não quer isso dizer, no entanto, que sejamos de opinião que tal é suficiente para cobrir todo o domínio que pretendemos iluminar. Bem pelo contrário. Para além de nos preocuparmos com a lógica da progressão a que têm estado sujeitos os concursos de acesso à carreira diplomática, temos como nossa finalidade maior a de começar a circunscrever o papel que as provas por eles impostas têm tido na delimitação das muito marcadas especificidades

institucionais no Ministério dos Negócios Estrangeiros – e sublinhamos que se trata apenas de *encetar* um esforço de circunscrição, visto que um estudo que pretende abarcá-las todas teria de ter uma muitíssimo maior extensão do que aqui é possível.

4. O que equivale a dizer que as pressões sistémicas que se exercem são, não internas, mas oriundas do exterior e daí actuantes. É possível, por conseguinte, detectar tendências efectivas sem que isso implique uma tomada de posição historicista. Não nos coibimos, no entanto, de formular algumas sugestões *sociológicas*, por via de regra equacionadas em notas de rodapé.

5. A utilização de tais critérios é muitas vezes levemente imputada ao Ministério – quantas vezes com algum exagero e quase sempre sem suiciente conhecimento de causa – tal como, aliás, é muitas vezes veementemente negada, com os mesmos vícios de forma.

6. José Calvet de Magalhães (1999), «Ministério dos Negócios Estrangeiros», in António Barreto e Maria Filomena Mónica (coordenadores), *Dicionário de História de Portugal*, Suplemento F/O, vol. 8: 488, Livraria Figueireinhas, Porto.

7. Idem, *ibid.*, p. 488.

8. Idem, *ibid.*, p. 489.

9. Neste ano, os serviços centrais do Ministério (Direcção-Geral dos Serviços Centrais, Direcção-Geral dos Negócios Políticos e Direcção-Geral dos Negócios Comerciais) contavam com três ministros plenipotenciários de 1ª classe, oito ministros plenipotenciários de 2ª classe, seis primeiros secretários de Legação, quatro segundos secretários de Legação, sete terceiros secretários de Legação, quatro cônsules de 1ª classe, cinco cônsules de 2ª classe e oito cônsules de 3ª classe. Ou seja, 28 dos 60 da carreira diplomática não estavam em posto; na carreira consular esta distribuição esbatia-se, com 17 dos 67 em Lisboa. O mesmo mapa elenca as missões portuguesas da época e pela composição (categoria do pessoal) é possível inferir da respectiva importância: assim, Londres, Madrid e Rio de Janeiro são as únicas em que o chefe de missão é um embaixador; as missões de Berlim, Paris, Roma, Vaticano e Washington são chefiadas por um ministro plenipotenciário de 1ª classe e todas as outras (não muitas, apenas 10) por um ministro plenipotenciário de 2ª classe; a missão junto da SDN, embora a mais numerosa, era também liderada por um ministro plenipotenciário de 2ª classe.

10. Os cargos “políticos”, atribuídos a alguns famosos, como por exemplo, o General Tomás Garcia Rosado ou o Comandante Armando da Gama Ochoa. Nesta data (1929), não haviam ainda entrado na cena diplomática outras figuras políticas eminentes do regime como Pedro Theotónio Pereira, que viria a ser embaixador em Madrid e Washington, ou Armindo Monteiro, Ministro dos Negócios Estrangeiros e embaixador em Londres.

11. Agradecemos ao embaixador Pedro Ribeiro de Menezes esta magnífica e muitíssimo reveladora *petite histoire*.

12. A título de exemplo, refira-se que no concurso de 2005, nas 30 vagas disponíveis, o número de mulheres admitidas à categoria de adido de embaixada foi claramente superior ao de homens. Com efeito (e de novo numa réplica tardia daquilo que desde há muitos anos se verifica nas Universidades portuguesas), ingressaram como adidos de embaixada mais mulheres do que homens: doze do género masculino e dezoito do feminino.

13. Registe-se, porém, que o decreto-lei nº 40994, de 9.2.1957, no seu artigo único, já admitia a concurso os licenciados com qualquer curso superior professado numa universidade portuguesa. Tal medida veio a ser alterada pela decreto-lei nº 47331, de 23.11.1966, que no seu artº 25 limita novamente as licenciaturas de acesso a Direito, História, Filosofia, Economia, Finanças e as conferidas pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Política Ultramarina (ISCSPU). Finalmente, o decreto-lei 136/72, de 8.4, repõe, no seu artº 1, o disposto no citado decreto-lei de 1957.

14. Seria interessante apurar, por meio de um estudo sociológico minimamente aprofundado, se esse alargamento de âmbito da aceitabilidade de formação não terá correspondido, ainda que tão-só de maneira parcial, às dinâmicas de mudança que, em paralelo, foram ocorrendo entre os

membros das elites sociais e políticas nacionais no que toca às selecções e preferências de cursos universitários a frequentar.

15. A título meramente ilustrativo, o Aviso de 11.10.1951, do Secretário-Geral, o Conde de Tovar, informava que tendo sido aberto concurso para o lugar de adido de legação, se haviam apresentado 20 candidatos e que destes, dois haviam sido dispensados de provas por “terem concluído o respectivo curso com classificação final de 14 valores”.

16. DG, II Série, nº 25, de 30/01/1974. Há uma excepção a esta norma no aviso de concurso de 20.10.1954 (DG, II Série, nº 250, de 23.10.1954), pois dispensava de provas qualquer candidato com média mínima de 16 valores.

17. Despacho nº 22 383/98, de 18.12.1998, artº 19, DR, II Série, 29.12.1998.

18. Vale a pena contrapor a redacção dos artigos relativos à entrevista profissional e ao que ali é testado. Quando a redacção destes, não sendo exactamente igual, é muito próxima, optamos por não a reproduzir: «o júri (...) avaliará da cultura geral, interesse pela política nacional e internacional, compreensão e empenho pela profissão diplomática e consular, presença, capacidade de percepção, argumentação e resposta, bom senso e presença de espírito e outras qualidades do concorrente» (1978, artº 18); «avaliar a adequação dos candidatos ao exercício das funções próprias da carreira diplomática» (1983, artº 8, nº 4, 1987, artº 30); «determinar e avaliar as capacidades e aptidões do candidato, por comparação com o perfil de exigências da função diplomática» (1994, artº 18); «adequação do candidato ao perfil de exigências da função diplomática», «a sua capacidade de expressão e argumentação, o seu interesse profissional e conhecimentos gerais em matérias consideradas relevantes para o exercício das funções diplomáticas» (1997, artº 19; 1998, artº 20; 2004, artº 21). Curioso será verificar que a notação subjectiva começa por ser assumida logo em 1978 – quais os critérios para avaliar características como a *presença*? – mas que, com o passar do tempo, a linguagem se vai tornando suficientemente vaga, inócua e ambígua, mesmo que nalguns se especifique que serão testados conhecimentos de matéria e competências linguísticas.

19. É difícil fugir a interpretações deste tipo. Muito há, com efeito, na evolução dos regulamentos dos concursos de acesso que indicia serem desta ordem os motivos para as diversas mudanças que foram ocorrendo nesta época. Sublinhe-se, designadamente, que nas provas orais a interacção entre o júri e os candidatos (que, naturalmente, permitia retirar ilações acerca do perfil dos concorrentes) só que nestas intervinham também os académicos. A partir de 1978, os não-diplomatas passaram a ver-se excluídos deste segmento dos processos de selecção.

20. O mais leve dos estudos sociológicos demonstraria com facilidade e *ad nauseam* a eficácia da operação desta estratégia de reprodução geracional simples, como a apelidámos. O poder interno ficou, no Ministério, nas mãos, por assim dizer, de um grupo, pequeno mas coeso, que conseguiu resistir com sucesso a uma sua reconfiguração que verdadeira e estruturalmente fosse no sentido dos novos ventos democráticos que sopravam. Porventura por efeito do choque causado pela Revolução e por uma descolonização de enorme impacto num Ministério que com isso viu as suas prioridades – senão as suas orientações – largamente revistas, a composição efectiva do «Directório» pós-25 de Abril reflectia, fazendo-as acentuar, novas coordenadas político-ideológicas em detrimento das mais tradicionais. O mais superficial dos estudos com facilidade demonstrará, também, terem sido recrutados, ou mobilizados, como «aliados objectivos» deste grupo dominante jovens diplomatas que se viram guindados para as esferas do poder interno na geração subsequente (foram, concretamente, duas ou três as gerações de jovens diplomatas aquelas em que isso ocorreu, dado o acelerar do passo dos concursos de acesso, num período de alargamento explosivo de um MNE forçado a uma internacionalização cada vez maior).

21. Pedro Aires de Oliveira (2006), "O Corpo Diplomático e o Regime Autoritário", *Análise Social*, vol. XLI, 178: 145-166.

22. Pedro Aires de Oliveira, art.cit.

23. Ana Leal de Faria, «Sociologia dos 'negociadores', Perfil intelectual e social dos diplomatas portugueses (1640-1750)», *Negócios Estrangeiros* 10: 341-361.

24. Como explica Pedro Aires de Oliveira, art.cit., pp. 156-157, «os indivíduos formados no ISCEF ingressaram no MNE sobretudo nas décadas de 30 e 40: a partir de finais da década de 50, os salários do sector privado tornaram-se mais atraentes para os economistas que, de resto, também passaram a ser mais solicitados por outros departamentos ministeriais e organismos públicos».

25. Os correlatos deste alargamento de âmbito académico formacional constituiria, parece-nos óbvio, um outro tema fascinante para um eventual trabalho sociológico de maior abrangência e fundo sobre o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Com a guerra colonial, o ISCSPU adquiriu, naturalmente, um muitíssimo maior peso específico do que aquele que antes tinha. Por outro lado, apenas os licenciados desta instituição universitária chegavam aos concursos formalmente habilitados nas três ou quatro grandes áreas-tema dos exames: o Direito, a Política, a Economia e a História. Talvez mais importante, muitos dos filhos das elites portuguesas começaram a preferir o ISCSPU à Universidade Clássica, em parte em resultado da percepção, então assaz comum, de uma maior facilidade e de um menor “reverencialismo” que então caracterizavam este Instituto.

26. Note-se que a ordem das chamadas “provas psicológicas” foi alterada: de início, em 1998, tais provas eram realizadas após a realização da prova escrita de conhecimentos (podendo, deste modo, eliminar candidatos menos aptos à resolução dos exercícios e fórmulas típicas dos testes psico-técnicos); desde 2004, a ordem inverteu-se, ou seja, passaram a realizar-se antes da prova escrita de conhecimentos.

27. Despacho nº 22 383/98, de 18.12.1998, artº 20, nº 4, DR, II Série, nº 299, 29.12.1998.

28. Pedro Aires de Oliveira, art.cit., p. 152.

29. Org. António José Telo (2001), *António de Faria, Cosmos*, Lisboa: p. 26.

30. Uma outra rápida nota sociológica, desta feita apontada para uma problematização maior do termo “cunha”, que tão genérica e acriticamente tem sido usado, com todo o empobrecimento analítico que tal significa. Como seria decerto de esperar, o “privilégio” a que temos vindo a aludir foi desde sempre alterando a sua definição e o seu ponto de aplicação: designadamente, se de início fazia referência às elites tradicionais portuguesas, depressa começou, com o Estado Novo, a mesclar esse critério com outros, mais político-ideológicos (nomeadamente, senão a pertença à União Nacional, em todo o caso uma adesão tácita ao seu programa político geral). A natureza “endogâmica” tão característica de regimes corporativos rapidamente veio acrescentar uma demão, ao introduzir o ingrediente “hereditariedade” (doravante num sentido mais atido à família nuclear e suas extensões imediatas) ao rol de critérios usados: os célebres “filhos dos diplomatas”, que lhes começaram a “suceder” (tal como, aliás, noutros corpos sócio-profissionais), em processos quasi-dinásticos de “substituição passiva” de lideranças. Mais recentemente, o que não constituirá surpresa, teve lugar outra alteração: *lobbies* como os partidos políticos democráticos e associações mais ou menos confessionais (ora em sentido religioso, ora no laico) vieram-se acrescentar à *mélange*. O agrupamento pequeno e coeso está a mudar há já algum tempo.

31. Embora todo o potencial que encerra ainda não se tenha plenamente realizado, os passos dados de algum modo culminaram com a criação da entidade (durante tanto tempo virtual) que é o Instituto Diplomático e com as disposições legais (ainda não inteiramente cumpridas, mas que têm constado de *todos* os textos legais) segundo as quais, quando se tem sucesso num concurso de acesso à carreira diplomática e até ao momento da confirmação dos jovens adidos de embaixada, entra-se *para o Instituto* e *não* para o Ministério. O Instituto foi criado como, entre outras coisas, uma espécie de limbo e porta de entrada. A entrada definitiva para o Ministério dá-se apenas com a confirmação.

RESUMOS

O recrutamento de diplomatas pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros português é levado a cabo por intermédio de um concurso público. O formato desse concurso tem variado ao longo do tempo. Muito pouco é conhecido quanto à progressão diacrónica desse formato. Parece, no entanto, haver um consenso geral tácito de que os Concursos não são transparentes, e um artigo recente assevera-o explicitamente no que diz respeito ao período do Estado Novo. O presente estudo mostra que, pelo contrário – pelo menos ao nível do enquadramento legal a que estão sujeitos – os concursos têm vindo a evoluir lentamente na direcção de uma cada vez maior abertura. Mostra também em que sentido tais representações são compreensíveis, uma vez que o *design* geral do concurso mantém claros traços que apontam claramente na direcção de uma “reprodução simples” do “corpo” de funcionários que visa recrutar. Os concursos são assim encarados enquanto um rito cívico complexo de iniciação que tem sobrevivido *tant bien que mal* no quadro de um Estado moderno.

The recruitment of diplomats by the Portuguese Ministry of Foreign Affairs is carried out by a public examination. The format of the *Concurso* has been changing, but little is known about such diachronic progression. It seems, however, there is a general tacit consensus the *Concursos* are not transparent and a recent article explicitly asserts it in what concerns the *Estado Novo*. The present study shows, however, that - at least at the level of their legal framework - the *Concursos* have been slowly evolving towards a ever greater openness. It also shows where such representations are grounded, since the general design of the *Concursos* clearly aims toward a "simple reproduction" of the "body" of civil servants they focus on recruiting. The *Concursos* are thus envisaged as a complex civic initiation rite which has survived, *tant bien que mal*, within a modern State.

ÍNDICE

Palavras-chave: Estado português, diplomacia, rituais cívicos, concursos de acesso

Keywords: portuguese State, diplomacy, civic rituals, entrance exams

AUTORES

ARMANDO MARQUES GUEDES

Professor da Faculdade de Direito da UNL, Presidente do Instituto Diplomático do MNE
Professor Associado e Agregado da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. É também Presidente do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

NUNO CANAS MENDES

Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da UTL.
Professor Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da

Universidade Técnica de Lisboa; membro do Conselho Superior do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.