

Ofícios da diplomacia do Império do Brasil como fonte para a história das relações internacionais¹

Marcus Vinicius Correia Biaggi²

A burocracia do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) do Império do Brasil acumulou um grande número de documentos nas suas atividades no Brasil e no exterior. Muitos dos tipos de documentos gerados pela diplomacia imperial brasileira permanecem ainda sem uma reflexão mais profunda sobre os seus usos possíveis como fonte, por parte dos pesquisadores da história das relações internacionais, da política externa e das relações diplomáticas. O intuito desse texto é contribuir para essa tarefa, a partir de reflexões introdutórias sobre um tipo específico de documento acumulado pelas atividades do MNE: o ofício. Uma vez que, durante quase todo o século XIX, o principal e permanente veículo de comunicação oficial entre o Estado e seus agentes no estrangeiro foi o ofício, uma reflexão sobre um dos principais materiais de trabalho é requerida dos historiadores dessas áreas.

De acordo com o vocabulário empregado pelas disciplinas da Tipologia e da Diplomática, ofícios são documentos informativos, heterógrafos, de trajetória ascendente e não-diplomáticos³. Segundo a Arquivologia, os ofícios são documentos tipicamente de arquivo. Os conceitos empregados por essas disciplinas, que procuram

¹ Comunicação apresentada no Simpósio Temático *Política externa e relações internacionais: história e historiografia*, do XXVIII Simpósio Nacional de História da Associação Nacional de História (ANPUH-BRASIL, 2015). A discussão feita na comunicação e no texto teve origem durante a pesquisa para a dissertação de mestrado do autor, intitulada *Sobre Diplomacia e Território (1831-1834): edição de documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty*. São Paulo: PPGHS/FFLCH/USP - FAPESP, 2014.

² Mestre em História pelo Programa de Pós-Graduação em História Social da Universidade de São Paulo. Doutorando no PPGHS da USP.

³ BELLOTTO, Heloísa Liberalli. *Como fazer análise diplomática e tipológica de documento de arquivo*. São Paulo: Arquivo do Estado; Imprensa Oficial, 2002.

abordar características específicas dos documentos, parecem distantes do vocabulário da historiografia brasileira sobre relações internacionais. Para os historiadores, esses conceitos podem sugerir questões relevantes para uma reflexão sobre o ofício da diplomacia como fonte histórica. O objetivo principal do texto é apresentar, portanto, características próprias dos ofícios do MNE e discutir algumas implicações dessas características para as pesquisas em história das relações internacionais, política externa ou relações diplomáticas, feitas no Brasil, sobre o século XIX.

De maneira distinta dos tratados firmados entre os Estados, que são documentos pactuais, os ofícios são documentos informativos, tal como as notas diplomáticas. Os ofícios são veículos da comunicação de qualquer repartição pública e, no caso do MNE, fazem principalmente a comunicação interna entre as embaixadas no exterior e a secretaria no Rio de Janeiro. As notas diplomáticas servem à comunicação externa, por exemplo, entre as embaixadas acreditadas em um país e o ministério local de negócios estrangeiros ou entre embaixadores de países distintos, residentes ambos em outro país. Como os tratados, as notas são documentos de trajetória horizontal. Já os ofícios, de modo distinto, são sempre expedidos dos subordinados para as autoridades de uma repartição, ou seja, são considerados como tendo trajetória jurídico-administrativa ascendente. No âmbito de ministérios de negócios estrangeiros, quem expede esse documento são os diplomatas, sempre para o ministro, nunca o oposto. A trajetória de uma instrução ou de uma circular, por exemplo, que são expedidas no sentido contrário é considerada, portanto, descendente⁴.

Por terem características normativas, as instruções, assim como os tratados, obedecem a uma estrutura formal. Mesmo fora do âmbito de ministérios de negócios estrangeiros, documentos com essas características são considerados como documentos diplomáticos. No entanto, por não respeitarem uma estrutura formal, os ofícios são considerados documentos não-diplomáticos, do mesmo modo que as notas. Por essa

⁴ Para as características e as trajetórias dos documentos Cf. BELLOTTO, Heloísa Liberalli. *Op. cit.* págs. 47, 57, 70, 75, 76.

razão, as chamadas notas diplomáticas são documentos considerados como não-diplomáticos⁵.

O ofício é o único veículo de comunicação oficial entre os representantes em outros países e o MNE até os primeiros anos da década de 1870, quando se inicia o uso ostensivo dos telegramas, que, embora não substituam os ofícios, passam a dividir com eles a comunicação da repartição⁶. O ofício tem origem, portanto, na atividade ordinária de manutenção das relações diplomáticas do Brasil, porque serviam para informar sobre os assuntos de interesse no exterior, como relações comerciais, assinatura de acordos, reclamações públicas e privadas, trânsito internacional, fatos políticos, militares, econômicos etc. Esses documentos eram gerados e acumulados como um meio necessário para a atividade do ministério e, por esta razão, eles fazem prova das atividades do órgão. Essa característica probatória é típica de documentos de arquivo.

É comum em um órgão, público ou privado, que uma autoridade peça ao secretário que redija um ofício para algum superior. Esse ofício será expedido para a autoridade competente, assinado por quem solicitou. O ofício é, portanto, concebido intelectualmente por uma pessoa, mas escrito por outra. A essa característica é dada o nome de heterógrafa⁷. No caso das embaixadas no exterior, quem concebe ou assina o ofício é o cargo de embaixador, de enviado extraordinário e ministro plenipotenciário, de ministro residente ou de encarregado de negócios. Porém, o documento é escrito pelos funcionários subordinados, isto é, pelo secretário da legação ou, eventualmente, por um adido ou por um funcionário amanuense.

A tramitação do ofício dentro do Ministério dos Negócios Estrangeiros também obedece à estrutura seccionada do órgão, ou seja, embora eles sejam seriados, quando expedidos (outra característica importante), cada um destina-se a uma seção específica

⁵ *Idem*. Págs, 13, 47, 57, 70, 75, 76.

⁶ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Arquivo Histórico do Itamaraty – Parte I - correspondência*. Rio de Janeiro: MRE, 1952. (Catálogo).

⁷ BELLOTTO, Heloísa Liberalli; CAMARGO, Ana Maria de Almeida (coords.). *Dicionário de terminologia arquivística*. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros – Núcleo Regional de São Paulo – Secretaria de Estado da Cultura – Departamento de Museus e Arquivos, 1996.

da repartição. Algumas reformas administrativas durante o regime monárquico no Brasil alteraram essas trajetórias dentro do MNE⁸. Assim como um ofício expedido da embaixada em Paris vai para uma seção diferente de um expedido de Bogotá ou de Washington, os ofícios expedidos por uma mesma missão diplomática podem ser distribuídos de acordo com seu conteúdo, expresso pelo índice, considerando a ocupação de cada uma das seções da secretaria. Durante o Império, conforme cada reforma administrativa, essas seções obedeceram a alguns critérios: a uma divisão por países ou conjunto de países (França, Colômbia, Europa, América etc.) e por questões internas do órgão (contabilidade, passaportes, etc.). À frente de cada uma dessas seções existia uma autoridade responsável específica, um oficial de carreira. Embora os ofícios fossem expedidos para o ministro, o oficial-maior e, posteriormente, o diretor geral, espécie de atual secretário-geral, era o receptor imediato, de fato, das peças que chegavam do exterior. Sendo ele mesmo chefe da seção mais importante, ele distribuiu o restante dos ofícios para os oficiais das outras seções.⁹

Outra característica importante do ofício é sua classificação de acordo com o sigilo da informação e do decorrente grau de acesso permitido aos funcionários, em ostensivo, reservado, confidencial ou secreto. Dessa classificação desenvolve-se outra particularidade: o ofício pode ser parcial ou majoritariamente criptografado ou inteiramente “aberto”. Isso também depende do grau de sigilo da informação contida no seu conteúdo. Acontece que, para garantir a segurança da informação, eram desenvolvidos símbolos periódicos para cada letra do alfabeto, que eram fornecidos aos diplomatas responsáveis, para a criptografia do texto sigiloso, que, quando recebido, era

⁸ Para as reformas do órgão Cf. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Arquivo Histórico do Itamaraty – Parte I - correspondência*. Rio de Janeiro: MRE, 1952. (Catálogo); CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Brasília: FUNAG, 2009. (Volume I).

⁹ Durante o Império, essas seções não são grandes departamentos, mas salas ou, até mesmo, mesas dentro do MNE. Com exceção do Ministro, em 1831, eram 13 os funcionários trabalhando na secretaria; em 1850, 19; e em 1870, 36. Cf. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS. *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros apresentado à Assembleia Geral Legislativa*. Rio de Janeiro: 1831; 1850; 1870.

transcrito novamente pela chave igual em posse do receptor e lidos. O mesmo ocorria com as instruções no sentido inverso.

Também é comum que os ofícios tragam documentos anexos. Notas, cartas, jornais ou recortes de jornais, discursos impressos, memorandos, tabelas comerciais são alguns exemplos de outros tipos documentais que podem acompanhar um ofício da diplomacia no século XIX. Esses anexos podem ser documentos originais ou cópias, manuscritas por um adido, em geral, ou pelo secretário da missão. Ainda que estejam isoladas das suas séries originais, essas peças documentais podem também tornar-se fontes valiosas de informação para os historiadores.

Como foi mencionado anteriormente, até a década de 1870, o ofício era o único veículo de comunicação interna do Ministério. A partir de então, o telegrama foi alternando-se com ele na atividade de comunicação das embaixadas com a secretaria de maneira mais ostensiva. Informações mais concisas puderam ser enviadas com mais rapidez por um telegrama, mas análises, anexos, informações mais complexas e extensas tinham que ser enviadas pelos ofícios, mesmo durante parte significativa do século XX. O aparecimento da máquina de escrever também conviveu durante algum tempo com a pena ou a caneta para a escrita dos documentos. O processo de avanço tecnológico ocorrido nas últimas décadas do século XIX pode ter alterado paulatinamente algumas características dos ofícios da diplomacia, como o fato de ser o único veículo de comunicação oficial e de ser manuscrito. Porém, a natureza geral do documento permaneceu a mesma.

O ofício é um documento seriado e, por esta razão, é importante para os historiadores pesquisarem as séries como um todo. Apenas uma análise em conjunto das séries acumuladas permite observar a dimensão temporal dos problemas colocados pelos pesquisadores no contexto das atividades do MNE do Império. Com a ressalva da recepção dos documentos por seção do órgão, as séries vistas em conjunto podem esclarecer sobre as atividades cotidianas da embaixada e podem ajudar a compreender a dimensão do problema colocado pelo historiador de modo diacrônico. Por outro lado,

documentos supostamente burocráticos da mesma série, como tabelas e prestação de contas, por exemplo, trazem informações que, vistas sincronicamente, podem fornecer maior inteligibilidade à informação encontrada em outra peça de interesse.

Além de ser concebido por uma pessoa, mas escrito por outra, a peça é expedida para uma pessoa, mas é igualmente recebida por outra. De fato, os responsáveis pela tramitação do ofício são os secretários. Eles são, na maior parte das vezes, conhecedores do conteúdo dos documentos, seus redatores e, talvez, em alguns casos, seus próprios formuladores. Portanto, embora o ofício seja assinado pelo embaixador e formalmente expedido para o ministro, utilizá-lo como fonte pressupõe conhecer os outros agentes envolvidos na gênese e tramitação do documento, ou seja, os secretários e adidos, em uma ponta, e o oficial-maior ou diretor geral e os chefes de seção, em outra. Para o estudo das relações internacionais, não é possível entender informações extraídas dos conteúdos dos ofícios como sendo exclusivas do remetente e do receptor, mas são extensivas ao corpo diplomático em níveis, embora, às vezes, distintos.

Considerando o sigilo da informação, as informações contidas nos ofícios, como nas instruções, podem ser criptografadas e, por consequência, lidas apenas por uma minoria que possuísse as chaves das cifras. O grau de acesso pode alterar, portanto, a característica heterógrafa do documento, porque, de acordo com o sigilo do conteúdo, ele não pode ser redigido ou criptografado por qualquer funcionário da missão diplomática. Caso o conteúdo seja muito secreto, o próprio embaixador pode escrevê-lo; caso seja secreto, confidencial ou reservado, mas de conhecimento do secretário, é mais provável que caiba a ele escrever. A recepção obedece também às mesmas categorias para o acesso às informações.

Embora a questão dos documentos criptografados requeira uma reflexão em outro momento, na análise do ofício e do seu uso como fonte, essa característica diminui a abrangência do conteúdo entre o corpo diplomático. Em geral, esses ofícios criptografados podem ser úteis, por exemplo, para o conhecimento de nomes de pessoas importantes do Império e do exterior envolvidas em suspeitas ou intrigas e de algumas

ações secretas promovidas pelo Ministério. De modo distinto do conteúdo dos ofícios ostensivos informando problemas políticos e diplomáticos da Europa, as informações dos documentos criptografados não poderiam ser publicadas nos jornais. Eram muitas vezes restritas quase à política interna do país e a pequenos segredos de Estado. O conteúdo do documento dificilmente, neste caso, pode ser estendido a problemas mais gerais de cultura da diplomacia, a não ser o próprio documento criptografado como artefato. O historiador encontra dificuldade ainda com a ausência de catalogação das chaves das cifras no Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI).

Outra questão que se coloca é que os conteúdos dos ofícios expedidos por funcionários em missão fora do território distinguem-se dos de uma circular ou de uma instrução por não conterem “versões oficiais”¹⁰ para serem difundidas ou ordens, mas informações consideradas relevantes para a manutenção das relações exteriores. Entretanto, todos esses documentos, por serem gerados de modo cumulativo na imediata funcionalidade de comunicação dentro do Ministério, são documentos tipicamente de arquivo e, como tais, sem a pretensão de converterem-se em futura fonte histórica¹¹, motivo pelo qual os historiadores devem dar atenção maior a eles.

Cabe ressaltar também a questão da publicação de ofícios do MNE. A primeira iniciativa relevante levada à frente com o intuito de transcrever, editar e disponibilizar tais documentos foi o *Arquivo Diplomático da Independência* de 1923¹². Antes desse trabalho, durante o século XIX, ofícios eram publicados na imprensa, mas nenhum trabalho no Brasil, até então, havia tido a importância da publicação de documentos desse tipo em uma obra impressa. Nesse trabalho oficial, comemorativo do centenário da independência do país, foram publicados instruções e ofícios, selecionados a partir de

¹⁰ O título “*Versão oficial*” foi dado pelos editores dos *Cadernos do CHDD* à publicação das circulares do MNE.

¹¹ JENKINSON, Hilary. *A manual of archive administration*. Oxford: Clarendon Press, 1922.

¹² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Arquivo Diplomático da Independência*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional: 1972. (2ª. Edição).

um recorte temático específico: as comunicações internas das negociações para o reconhecimento da independência do Brasil entre a secretaria no Rio de Janeiro e os representantes nas principais potências da Europa e da América. Os documentos do *Arquivo Diplomático da Independência* serviram, e ainda servem, como fonte para muitas pesquisas nas áreas aqui tratadas.

Entretanto, desde essa iniciativa não houve mais publicação abrangente de ofícios do MNE do Império, pois a própria organização de um Arquivo Histórico havia apenas iniciado o arranjo dos documentos. Os instrumentos de pesquisa mais importantes, que catalogavam a documentação do MNE do Império, foram publicados apenas entre as décadas de 1950 e 1960. Mesmo após essas publicações, o acesso restrito a essa documentação nos anos subsequentes pode ter dificultado a pesquisa dos historiadores. Contudo, possivelmente contribuiu ainda a contramão das tendências historiográficas acadêmicas que buscavam ampliar as fontes das pesquisas para além de documentos de Estado.

Em 2002, foi fundado pelo Centro de História e Documentação Diplomática da Fundação Alexandre de Gusmão do Ministério das Relações Exteriores os *Cadernos do CHDD*¹³. Este periódico inovou na abrangência de tipos e de volume de material disponibilizados a um número ainda maior de pesquisadores em decorrência também da rede mundial de computadores. Contudo, foi dada preferência pelos editores a outros tipos documentais, que não os ofícios. A única exceção é a publicação das peças expedidas por Duarte da Ponte Ribeiro em missões diplomáticas na América do Sul para a secretaria na capital do Império.

Mesmo considerando a relevância dos *Cadernos do CHDD* nesta direção, a atividade de ampliação do acesso às peças do AHI por meio das publicações é tarefa imprescindível para os historiadores. Da mesma maneira que os pesquisadores não podem fazer uso apenas de documentos já publicados, devem ocupar-se também com a

¹³ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO – CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA. *Cadernos do CHDD*. Brasília: 2002-2014.

reflexão sobre a edição documentária, em geral, e as edições de documentos do MNE, especificamente.

Possivelmente, as mais volumosas séries de documentos acumuladas pelo arquivo central da secretaria dos Negócios Estrangeiros do Império do Brasil sejam de ofícios. Por esta razão fundamental, reflexões e debates sobre seus usos como fonte para a história das relações internacionais, política externa e relações diplomáticas deveriam ser recorrentes. Os historiadores contemporâneos ainda têm muito trabalho a fazer no sentido de uma reflexão profunda sobre essas e sobre outras fontes possíveis para as pesquisas feitas no Brasil. Embora outras questões possam ser abordadas sobre os usos dos ofícios do MNE como fonte, esse texto busca contribuir, de modo introdutório, para essa tarefa.

Referências bibliográficas

BELLOTTO, Heloísa Liberalli. *Como fazer análise diplomática e tipológica de documento de arquivo*. São Paulo: Arquivo do Estado; Imprensa Oficial, 2002.

BELLOTTO, Heloísa Liberalli; CAMARGO, Ana Maria de Almeida (coords.). *Dicionário de terminologia arquivística*. São Paulo: Associação dos Arquivistas Brasileiros – Núcleo Regional de São Paulo – Secretaria de Estado da Cultura – Departamento de Museus e Arquivos, 1996.

BIAGGI, Marcus Vinicius Correia. *Sobre Diplomacia e Território (1831-1834)*: edição de documentos do Arquivo Histórico do Itamaraty. São Paulo: PPGHS/FFLCH/USP - FAPESP, 2014. (Dissertação de mestrado)

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Brasília: FUNAG, 2009. (volume 1).

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Arquivo Diplomático da Independência*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional: 1972 (2ª. Edição)

_____. *Arquivo Histórico do Itamaraty – Parte I - correspondência*. Rio de Janeiro: MRE, 1952. (Catálogo)

_____ - FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO – CENTRO DE HISTÓRIA E DOCUMENTAÇÃO DIPLOMÁTICA. *Cadernos do CHDD*. Brasília: 2002-2014.