

O Serviço Consular português da Regeneração ao fim da Monarquia – um estudo através do *Diário do Governo*

The Portuguese Consular Service since the Regeneration till the end of the Monarchy – a study through the Government Gazette

Conceição Meireles Pereira¹

Introdução

Este texto aborda um tema muito escassamente estudado no âmbito da historiografia portuguesa, isto é, a organização consular no período da Monarquia Constitucional, concretamente a partir dos meados de Oitocentos, após a Regeneração. Claro que a nomeação de cônsules, bem como o estabelecimento de consulados remontava aos séculos anteriores, colocando Portugal indivíduos da sua confiança em locais – cidades ou portos – com particular interesse para a atividade comercial, e recebendo em lugares do país de idêntica natureza estrangeiros incumbidos de fomentar as transações mercantis com proveito para as suas nações². Não era fácil, à medida que a abertura de consulados se impunha, enviar funcionários portugueses para desempenhar as tarefas de fomento mercantil e proteção dos naturais residentes, acabando muito frequentemente por serem cidadãos desses lugares a representarem os interesses lusos (o contrário também era comum).

Por outro lado, inicialmente a função diplomática e a consular encontravam-se interligadas, pelo que a estruturação de ambas teve de percorrer um longo caminho, se bem que a segunda era naturalmente considerada menos importante pois o cônsul não tinha a atribuição de representação política do seu país³, lidando fundamentalmente com os interesses económicos do seu país e as necessidades privadas dos seus compatriotas, com base na evolução do Direito Mercantil e do Direito Internacional. Todavia, as funções dos funcionários consulares eram historicamente vastíssimas, se no século XVII perderam a prerrogativa de julgar, adquiriram outras atribuições nas centúrias seguintes.

¹ FLUP/CEPESE.

² Em virtude do comércio do vinho e das comunidades estrangeiras aí residentes, a cidade do Porto constituiu um exemplo de local onde foram colocados cônsules de diferentes países, mais notoriamente a partir do século XVIII, pessoas de razoável estatuto social e trato hábil no tocante à dinamização dos negócios e proteção dos seus conterrâneos (RAMOS, 2003).

³ Compreende-se que a historiografia se tenha debruçado maioritariamente sobre as figuras dos diplomatas, personalidades de elevado estatuto cuja ação foi determinante na esfera dos assuntos externos do país, como é exemplo a tese de doutoramento de SILVA, 1998, que estudou essas figuras no reinado de D. Maria I. Pela mesma ordem de razões, nas histórias gerais surgem capítulos dedicados à diplomacia, designadamente sob o título «Relações externas de Portugal», como acontece em SERRÃO, 1986 e SERRÃO, 1988. Também em MARTÍNEZ, 1986 as referências aos cônsules e consulados são praticamente inexistentes.

A este propósito, Talleyrand terá afirmado:

Leurs attributions sont variées à l'infini. Ils sont dans le cas d'exercer dans l'étendue de leur arrondissement, vis-à-vis de leurs compatriotes, les fonctions de juge, d'arbitre, de conciliateur; souvent, ils sont officiers de l'état-civil; ils remplissent l'emploi de notaire, quelques fois celui d'administrateur de la marine; ils surveillent et constatent l'état sanitaire. Ce sont eux, qui, par leurs relations habituelles, peuvent donner une idée juste et complète de la situation du commerce, de la navigation et de l'industrie particulière au pays de leur résidence (Cit. por CAMBON, 1926, p. 75).

Além disso, como apontou Guizelin, foi apenas na edição de 1831 do *Dicionário de língua portuguesa* de António de Moraes Silva, publicada por iniciativa de Teotónio José de Oliveira Velho, que surgiu a entrada «cônsul da nação», situação que pode constituir «um dos primeiros indícios da redefinição e da ressignificação da carreira consular de modo a expressar os vínculos que os encarregados consulares mantinham com os serviços diplomáticos dos Estados-nação [então] emergentes» (GUIZELIN [2013]).

Assim, a organização da administração diplomática e consular foi uma importante área de intervenção do Estado Liberal, que desde os seus alvares se apercebeu da urgência de sistematização e regulamentação nesses domínios, com vista a alcançar maior clareza e eficácia. A reforma nestes procedimentos da administração pública articulava-se ainda com o objetivo de racionalização e diminuição de despesas, assim como se inspirava em situações homólogas já implementadas no estrangeiro, nomeadamente em França.

De entre os poucos estudos históricos consagrados a esta matéria destaca-se a tese de doutoramento sobre *O Ministério dos Negócios Estrangeiros: a reforma administrativa e o corpo social (1834-1910)* (KOROBTCHENKO, 2018) que veio dar um contributo fundamental para a compreensão da evolução modernizadora desse Ministério e respetivos serviços e funcionários. Como a autora evidencia, o processo de transição da orgânica interna da Secretaria de Estado de um modelo horizontal de desdobramento de repartições organizadas por uma lógica de países geográficos deu lugar, no final da centúria, a uma estrutura hierarquizada em modelo vertical, onde os assuntos de expediente foram divididos em duas grandes áreas temáticas: a Direção-Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos e a Direção-Geral dos Negócios Comerciais e Consulares, subdivididas em repartições e secções; a especialização funcional e a divisão do trabalho decorreram deste impulso reformista, com os quadros de pessoal a serem organizados segundo um modelo hierárquico de classificação por categorias e classes. A execução da Política Externa tornou-se verdadeiramente a função primordial da instituição, sendo a rede diplomática e consular adaptada às necessidades do século. Menos problematizante mas recheada de informação (inclusive documental), a obra *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*, organizada cronologicamente pelas gestões dos ministros dos Negócios Estrangeiros fornece a possibilidade de análises comparativas de várias opções administrativas entre os dois países.

A nível das fontes impressas, além das coleções gerais de legislação, a publicação em 1855 do *Anuário Português Histórico Biográfico e Diplomático* por António Valdez constituiu um repertório valioso se bem que concentrando a informação detalhada sobre o Corpo Consular para o ano económico de 1854-1855 na sua terceira parte («Do Corpo Consular e Comissões Mistas Portuguesas»), além da compilação de legislação atinente. Por seu turno, os numerosos volumes do *Anuário Diplomático e Consular Português* publicados a partir de 1888 são igualmente importantes (embora de consulta mais difícil, com coleções muitas vezes incompletas).

Já o *Diário do Governo* tem sido menos apontado como acervo documental para fundamentar esta problemática mas a sua digitalização e consequente facilitação da consulta abre possibilidades novas neste campo, até porque cobre períodos não abordados nos repertórios anteriores e contém preciosas informações, designadamente a nível da criação, extinção e transferência de consulados e vice-consulados pelos vários territórios, bem como o movimento do pessoal consular respetivo e sua cronologia. Estes elementos possibilitam a constituição de uma base de dados valiosíssima para quantiosos estudos de diversa natureza que permitem ulteriores análises prosopográficas da elite consular. Assim, pretende-se neste estudo evidenciar as virtualidades do *Diário do Governo* (DG), sob os vários títulos que assumiu, como fonte de relevância para o estudo do tema exposto

1. Organização e regulamentação consular

1.1. Do triunfo do Liberalismo à Regeneração – o Regulamento de 1836

Como referido, a necessidade de organização da administração diplomática e consular foi sentida com acuidade logo após o triunfo do regime constitucional e afirmação do Estado Liberal. Em fevereiro de 1836, o ministro dos Negócios Estrangeiros, marquês de Loulé, apresentou à Câmara dos Deputados o seu relatório de funções onde apresentava algumas apreensões relativamente às repartições do Corpo Diplomático e do Corpo Consular. Assim, chamava a atenção do Parlamento afirmando que na primeira não havia «regra fixa para admissões, demissão e ou reforma de seus membros; que tudo nesta Repartição é vago e que ele proporá às Cortes um sistema completo para o coordenar, e reduzir». Quanto ao Corpo Consular dizia que estava «quase no mesmo estado, porque ainda que tem Regulamento próprio, este não é suficiente» (DG, 6.2.1836) – na realidade tratava-se de umas poucas medidas avulsas publicadas no período vintista.

Em 23 de novembro desse ano, com Sá da Bandeira a dirigir a pasta dos Estrangeiros, foi aprovado um Regulamento do Corpo Diplomático e Consular, composto por 22 escassos artigos, diploma que começou a organizar estes serviços e respetivos funcionários, com publicação no diário oficial a 29 desse mês. O artigo 2.º deste regulamento estipulava: «O Corpo Consular é considerado como agregado ao Corpo Diplomático, e os seus empregados assimilados, no grau respetivo, aos empregados do serviço Diplomático» (DG, 29.11.1836). Depois deste, todavia, os Corpos Diplomático e Consular passarão a deter regulamentos autónomos.

Mas logo em 1840, o secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, Rodrigo da Fonseca Guimarães, se queixava no Parlamento dessa lei, que era omissa em muitos aspetos e precisava de revisão em numerosas disposições. Prometia para breve um novo Projeto de Lei sobre o assunto, bem como um novo Regulamento Consular, cuja falta há muito se fazia sentir (DG, 6.8.1840).

Essa mesma necessidade de um código para os assuntos consulares reiterava, três anos depois, outro titular do cargo, José Joaquim Gomes de Castro, devido ao que a esse respeito «têm legislado as principais nações marítimas» mercê das novas oportunidades de comércio que então se apresentavam:

Uma vez porém que se abriram ao comércio geral os portos de antigas colónias, tanto da Ásia, como da América, que durante séculos foram exclusivos para as suas respetivas metrópoles, havendo-se feito ao mesmo tempo importantes estabelecimentos em vários pontos do vasto continente da Austrália, torna-se de toda a conveniência a nomeação de agentes consulares para estes novos mercados (DG, 8.2.1843).

Daí o Projeto de Lei de 17 de maio de 1843, que aprovava o projeto de um novo código consular, praticamente decalcado no *Traité du Consulat* com pequenas adaptações à realidade portuguesa, fruto do trabalho de uma comissão presidida por Silvestre Pinheiro Ferreira.

Mas o novo código não se faria sem uma prévia ronda de questões junto dos próprios funcionários consulares, a quem foi expedida a circular de 9 de abril de 1850, que pedia que satisfizessem com exatidão e maior brevidade possível a dezasseis quesitos, cujas respostas seriam posteriormente publicadas em *Diário do Governo*; as perguntas versavam sobre as características dos locais onde os consulados se encontravam instalados: navegação; importações e exportações; moedas e notas correntes, pesos e medidas, todos convertidos aos de Portugal; feiras e seus produtos; formas de pagamento e câmbios; legislação sobre seguros marítimos, bancarrotas, letras de câmbio; situação da indústria e da agricultura; vias de comunicação para o comércio; sinalização dos portos; providências relativas a naufrágios; colónias de agricultura e estabelecimentos de ensino comercial e respetivos estatutos. Na realidade, tornava-se cada vez mais premente solicitar ao pessoal consular informações crescentemente detalhadas e alargadas sobre territórios onde estavam colocados (comércio, indústria, agricultura, ensino, etc.), pois tal conhecimento seria capitalizado pelo Estado de várias formas – os consulados eram «verdadeiras janelas abertas para os países estrangeiros» (CASTRO, 2009, p. 137).

1.2. Da Regeneração ao fim da Monarquia Constitucional – os Regulamentos Consulares de 1851 e de 1903

O almejado Regulamento Consular seria apenas aprovado em 26 de novembro de 1851, no governo de Saldanha, com Jervis de Atouguia nos Estrangeiros, podendo ser considerada uma das pedras do novo edifício político-administrativo da Regeneração.

Este diploma (só publicado em *DG*, 7.2.1852) em nada se comparava aos anteriores, quer pela sua extensão – 8 capítulos e 171 artigos –, quer pelo facto de ser, efetivamente, o primeiro código consular, pois, como referido, os que o antecederam legislavam simultaneamente sobre matéria diplomática e consular. Aliás, o relatório que o acompanhava (*DG*, 15.12.1851) salientava que haviam sido reguladas as relações recíprocas dos funcionários diplomáticos e dos empregados consulares, para benefício do comércio, sem colisão antes harmonização das atribuições de uns e outros, pois a experiência havia mostrado a inconveniência da reunião das funções diplomáticas e consulares num mesmo funcionário (admissíveis só em casos de exceção). O perfil do funcionalismo consular também é aí tema de explicações, pois havia sido levado em conta o panorama existente para não atacar direitos adquiridos na distribuição e graduação dos consulados, admitindo-se embora a conveniência de uma nova organização do Corpo Consular quando as circunstâncias o permitissem, com o fito de restringir o provimento dos consulados a súbditos portugueses, exigir dos funcionários habilitações superiores, proibir qualquer prática de comércio, enfim, «exercer sobre eles uma disciplina mais severa» (*DG*, 15.12.1851) entenda-se, um maior controlo e exigência no seu recrutamento. Com efeito, a qualificação dos funcionários consulares (aliás como também dos funcionários diplomáticos e da Secretaria de Estado) seria objeto de gradual atenção, num processo faseado de natureza meritocrática (KOROBTCHENKO, s.d.).

Necessariamente, os tempos subsequentes seriam de adaptação ao novo texto, de esclarecimentos pedidos e prestados. Por outro lado, a nova organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros, decretada em 18 de dezembro de 1869 com autoria de Mendes Leal (*DG*, 24.12.1869), reformou o corpo consular, estabelecendo, por exemplo, que o rendimento dos consulados de 1.^a classe constituiria receita do Estado, reforma que já tinha sido iniciada por decreto de 13 de abril do ano anterior. Sempre importante era a questão dos emolumentos, que sofreu diversas modificações. No Brasil, nova tabela de emolumentos foi aprovada por Decreto de 20 de abril de 1869, que substituiu a de 1851, e harmonizou procedimentos entre os dois países além de gerar receitas consulares mais elevadas (as receitas consulares do Brasil e da Inglaterra eram as mais altas), entendendo então o Governo que não fazia sentido haver uma tabela no Brasil e outra nas restantes potências, pois os atos eram iguais, praticados por funcionários iguais em atribuições e jurisdição e constituindo-se o emolumento consular em imposto diferencial, pelo que, acrescentando mais algumas modificações, procedeu a essas alterações por Carta de Lei de 15 de abril de 1874, da autoria de Andrade Corvo (responsável pelos Negócios Estrangeiros no longo Governo de Fontes Pereira de Melo, entre setembro de 1871 e março de 1877). Todavia, onze anos volvidos, o detentor da pasta dos Estrangeiros José Vicente Barbosa du Bocage (curiosamente noutro Governo fontista, 1883-1886) revogou a tabela de 1874, produzindo em 13 de março de 1885 um documento ainda mais complexo e extenso.

Mas a Monarquia não chegaria ao seu término sem publicar outro Regulamento Consular, na esteira da organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Corpo Diplomático e do Corpo Consular da última década de Oitocentos (ver ponto 3).

Afinal, o Regulamento de 1851 vigorava há mais de meio século (com pequenas alterações, como referido) e as transformações a nível das transações comerciais, dos transportes marítimos, dos códigos legislativos, dos movimentos de emigração, dos interesses coloniais, entre tantos outros aspetos, tinham ganho uma amplitude muito maior. Assim, o Governo de Hintze Ribeiro, com Venceslau de Lima nos Estrangeiros, aprovou em 24 de dezembro de 1903 um novo e extenso Regulamento Consular (*DG*, 2.1.1904)⁴ composto de 11 capítulos e 311 artigos (82% mais artigos do que o anterior) que entrou em vigor a 1 de julho de 1904. Importa referir que a tabela de emolumentos conexas a este regulamento («Tabela de emolumentos consulares que se devem cobrar nos consulados de Portugal e suas respetivas dependências») foi apenas aprovada em 17 de março e publicada no diário oficial mais de dois meses depois (*DG*, 24.5.1904), constando de oito secções e 95 artigos.

Além da notória maior extensão do Regulamento de 1903, ressalta a sua melhor ordenação, mais lógica e racional. Embora não seja objetivo do presente estudo uma análise comparativa detalhada dos dois códigos consulares, importa referir alguns aspetos que revelam uma evolução significativa nas carreiras destes funcionários bem como a nível das suas funções e atribuições.

4 Com duas pequenas erratas publicadas em *DG*, 8.1.1904.

Quadro n.º 1
Estrutura dos Regulamentos Consulares de 1851 e 1903

RC, 26.11.1851 (8 capítulos; 171 artigos)	RC, 24.12.1903 (11 capítulos; 311 artigos)
<p>CAPÍTULO I Dos Empregados Consulares, classes em que se dividem, nomeação, posse, etc.</p> <p>CAPÍTULO II Atribuições e deveres dos Empregados Consulares</p> <p>CAPÍTULO III Do Agente Consular considerado em suas relações com o comércio</p> <p>CAPÍTULO IV Do Agente Consular considerado em suas relações com a navegação. Marinha Mercante. Marinha de Guerra</p> <p>CAPÍTULO V Relações dos Agentes Consulares entre si e com as diversas Autoridades.</p> <p>CAPÍTULO VI Da suspensão e terminação da Agência Consular</p> <p>CAPÍTULO VII Das prerrogativas consulares, despesas e emolumentos</p> <p>CAPÍTULO VIII Disposições gerais</p>	<p>CAPÍTULO I Disposições preliminares</p> <p>CAPÍTULO II Proteção consular</p> <p>CAPÍTULO III Registo civil</p> <p>CAPÍTULO IV Arrecadação de espólios</p> <p>CAPÍTULO V Notariado</p> <p>CAPÍTULO VI Comércio, navegação e serviço sanitário</p> <p>CAPÍTULO VII Adidos e agentes comerciais</p> <p>CAPÍTULO VIII Relações dos funcionários consulares com a Armada Real</p> <p>CAPÍTULO IX Jurisdição consular nos países em que os súbditos portugueses não são isentos da jurisdição local</p> <p>CAPÍTULO X Jurisdição consular nos países onde os súbditos portugueses são isentos da jurisdição local</p> <ul style="list-style-type: none"> • SECÇÃO I – Disposições gerais • SECÇÃO II – Jurisdição civil e comercial • SECÇÃO III – Jurisdição penal <p>CAPÍTULO XI Escrituração, contabilidade e organização dos respetivos documentos</p>

No Regulamento de 1851, o Corpo Consular dividia-se em cônsules-gerais, cônsules e vice-cônsules, sendo as duas primeiras categorias de nomeação régia e os seus elementos escolhidos entre «os indivíduos que tiverem as habilitações necessárias» (art.º 6.º) devendo ser cidadãos portugueses por nascimento ou naturalização, «enquanto os cônsules não salarizados e os vice-cônsules podiam ser estrangeiros» (art.ºs 6.º e 7.º). Já no Regulamento de 1903 a estrutura é mais complexa, prevendo-se a existência de cônsules de 1.ª, 2.ª e 3.ª classe, vice-cônsules, chanceleres e agentes consulares, e ainda a categoria de cônsul-geral, meramente honorífica, inerente à comissão de adido comercial, só devendo haver um em cada país e sem autoridade alguma sobre os outros cônsules. Os cônsules de 1.ª e 2.ª classe (os únicos que podiam ser investidos na categoria de cônsul-geral) constituíam um contingente cujo número era fixado por lei, os seus vencimentos estavam contemplados no orçamento de Estado e a sua nomeação dependia de concurso público por provas práticas, a que só podiam ser admitidos cidadãos portugueses. Quanto aos cônsules de 3.ª classe, eram

nomeados «entre os mais acreditados negociantes ou proprietários estabelecidos nas localidades», preferindo-se, em igualdade de circunstâncias, primeiro os de nacionalidade portuguesa, e segundo, os estrangeiros que conhecessem a língua portuguesa (art.ºs 1.º a 3.º).

Quanto à área territorial, o regulamento mais antigo estabelecia que o distrito consular podia abranger mais de um Estado independente, devendo manter-se a divisão dos distritos enquanto não se reorganizasse o Corpo Consular; o regulamento posterior não se detinha em considerações desta natureza pois a criação dos distritos era matéria prévia, determinada por decisão governamental.

Com efeito, a organização deste regulamento dos alvares do século XX visava nos seus capítulos questões fundamentais, umas já antes contempladas mas agora mais rigorosamente controladas, outras novas, mercê de exigências hodiernas de progresso económico e tecnológico, a que não era alheia a conjuntura de reforço dos poderes dos Estados-nação e sua salvaguarda do património histórico e geopolítico em tempos de afirmação crescentemente nacionalista, ao mesmo tempo que se exaltavam direitos humanitários a título individual e coletivo.

Veja-se a prioridade da proteção dos súbditos portugueses, registo civil e arrecadação de espólios, sem dúvida em função de más práticas (algumas com foro de escândalo mediático) ocorridas no passado, seguindo-se um capítulo sobre notariado em harmonização com o Código Civil e o Código Comercial. Junto com a navegação e o comércio era destacado o serviço sanitário (a comprovar a crescente importância concedida à saúde pública neste período de meio século) enfatizando ainda este capítulo a tradicional função dos agentes consulares como verdadeiros recolectores de informação da economia e políticas sociais dos territórios em que se encontravam estabelecidos, matéria que era complementada com a questão dos adidos e agentes comerciais. Ressaltava ainda, neste novo e pormenorizado diploma, uma especial preocupação com a ação jurisdicional do Corpo Consular, a comprovar maior exigência com o direito à justiça em geral.

1.3. Breve comparação entre Portugal e Brasil

Fazendo um rápido cotejo sobre esta matéria entre Portugal e Brasil, verifica-se ao longo do período em apreço grande um paralelismo a nível cronológico (se bem que com mais acelerada renovação de diplomas no Brasil) mas também assinaláveis semelhanças no que respeita aos conteúdos regimentais e estruturação dos respetivos serviços e carreiras consulares, a acompanhar a modernização da organização dos respetivos Ministérios dos Negócios Estrangeiros, mais gradual e paulatina no Brasil, comparativamente com a reforma portuguesa decretada em 1869.

O Brasil Imperial teve três Regulamentos Consulares – o de 1834, o de 1847, e o de 1872 – que visavam definir as prerrogativas e trabalhos dos seus cônsules. Ensaaiando uma breve análise comparativa, O primeiro, da responsabilidade do ministro Aureliano de Souza, apesar de «bastante completo para o seu tempo», composto por 80 artigos, «não incorporou diversas instruções já em vigor na época sobre expediente, serviços administrativos e normas para correspondência oficial», sendo substituído treze anos depois, na gestão de Saturnino de Souza, por outro constituído por 230 artigos, que «distribuiu e agrupou toda a matéria consular de uma maneira mais lógica» e obviamente acrescentou disposições novas (CASTRO, 2009, p. 81). Volvido um quarto de século foi aprovado o Regulamento Consular do ministro Manoel Correia, em 1872, com 233 artigos. Todavia, este último pouco terá inovado, sendo visto mais como uma revisão do anterior, com eliminação de disposições obsoletas, o que permite concluir que ao longo desses «25 anos não mudaram os direitos, obrigações, deveres

e atribuições principais dos Cônsules» (CASTRO, 2009, p. 140). Todavia, logo após a implantação da República no Brasil, em 1889, assistiu-se a uma produção legislativa importante nesta matéria, que, dez anos mais tarde, seria consagrada na «Consolidação Consular», que revogou o Regulamento Consular de 1872 e ficou composta de 426 artigos: «Houve, portanto, a incorporação de copiosa matéria, *grosso modo* inserida em aproximadamente 200 artigos novos» (CASTRO, 2009, p. 199).

2. Organização do Corpo Consular em finais do século XIX

Por autorização concedida na Carta de Lei de 30 de junho de 1891, o ministro Joaquim Tomás Lobo de Ávila, conde de Valbom, procedeu à organização da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, do Corpo Diplomático e do Corpo Consular, por decreto de 12 de novembro do mesmo ano. No relatório que então elaborou, evocava como máxima razão para tal reforma a crise financeira que o país atravessava, sendo imperioso cortar nas despesas (sobretudo no número de funcionários), pelo que esta era a reforma possível, de resignação, «em obediência a elevados deveres de solidariedade patriótica e a considerações impreteríveis de salvação pública» (DG, 13.11.1891).

É obrigação de todos, embora seja por vezes uma espinhosa tarefa, cooperar na restauração das finanças públicas, contribuindo para diminuir os encargos que pesam sobre o tesouro português. Esse foi o intuito que inspirou o Parlamento ao conceder, nas circunstâncias em que nos achamos, a autorização que consta da carta de lei de 30 de junho de 1891. Esse tem de ser o fim capital de todas as providências decretadas na presente conjuntura e no uso da referida autorização (DG, 13.11.1891).

Acrescentava ainda que na sua gerência da pasta (iniciara funções em 21 de maio desse ano) se tinha imposto uma política de «economias compatíveis com as necessidades do serviço» mas só uma reorganização geral poderia levar mais longe as reduções, tanto mais que desde há anos os seus antecedentes no cargo haviam produzido um estado «irregular e anómalo» por força de medidas desconexas e atos de «arbitrio ministerial» tomados para superar lacunas e imperfeições da reforma de 1869, inteligentemente elaborada à época mas agora a precisar de profunda revisão. Em 1888, Barros Gomes tinha chegado a apresentar uma proposta no Parlamento, menos parcimoniosa do que a atual, contendo, por exemplo, a criação da inspeção consular permanente, que Hintze Ribeiro recuperou como uma das medidas avulsas atrás referidas, mas que se veio a revelar «inútil e dispendiosa», segundo este relatório, razão pela qual fora revogada em finais de julho. Ficou no entanto estabelecida nesta reforma a «inspeção facultativa e temporária, que é menos cara e mais profícua», a par da remodelação dos serviços para «tornar mais eficaz a fiscalização já estabelecida dos chefes de legação sobre os consulados». O relatório preambular em questão detalhava reduções concretas alcançadas com esta nova orgânica, ressaltando as dezenas de milhões de réis «de economia na despesa total do Ministério dos Negócios Estrangeiros e serviços dele dependentes». Mas não deixava de referir as arbitrariedades que nesse Ministério — afinal, em toda a administração do país — ocorriam, visando pôr termo à «situação atual, cheia de anomalias», «acabar com todas as irregularidades», «introduzir a ordem, a disciplina, a harmonia».

Importante é referir que as relações externas do País enfrentavam uma situação cada vez mais complexa num quadro internacional em mudança de paradigma, colocando-se com mais acuidade a defesa dos territórios ultramarinos:

Alem das naturais relações que todas as potências, seja qual for a sua grandeza e importância, têm de manter entre si; além da necessidade, sempre crescente, de desenvolver o nosso comércio externo para saldar o nosso *deficit* económico; além do dever que nos incumbe de defender em toda a parte a honra nacional e de proteger os súbditos portugueses que se acham em terra estranha; Portugal, como potência colonial de primeira ordem, tem hoje, perante o conflito de ambições e de interesses que os seus domínios ultramarinos despertam entre as nações saturadas de produção e ansiosas por novos mercados, uma missão gravíssima a cumprir, e que ele não pode abandonar, sem renegar as mais belas glórias do seu passado, e sacrificar as mais prometedoras esperanças do seu futuro (*DG*, 13.11.1891).

A orgânica proposta para o Ministério dos Negócios Estrangeiros, além da Secretaria de Estado (com arquivo e biblioteca) e da Repartição de Contabilidade, dividia-se na Direção-Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos que se desdobrava em duas repartições (a dos negócios políticos e diplomáticos e a de protocolo e pessoal diplomático) e na Direção-Geral dos Negócios Comerciais e Consulares, que por sua vez também se subdividia em duas repartições, a dos negócios comerciais e a de administração consular, ambas com obrigações bem definidas, além de outras cuja afetação às referidas repartições seria competência do diretor-geral. O Título III regulamentava a carreira consular em três capítulos (simétricos aliás à diplomática): Pessoal consular; Atribuições dos empregados consulares; Vencimentos dos empregados consulares e respetivos abonos.

O quadro dos empregados consulares ficou composto de 26 cônsules de 1.^a classe (ou de carreira) e de nove chanceleres⁵, havendo ainda cônsules de 2.^a classe⁶, vice-cônsules e agentes consulares cujo número seria determinado segundo as conveniências de serviço.

Na conjuntura de crise financeira que caracteriza o contexto de produção desta reforma, foram suprimidas várias legações — Estocolmo, Buenos Aires e Tânger — que pelas suas características mais reclamavam um funcionário consular para tratar de questões comerciais do que um agente diplomático, sendo aí colocados cônsules de carreira, acreditados como encarregados de negócios, podendo os de Estocolmo e Buenos Aires ser também acreditados como tal em Copenhaga⁷ e Montevidéu. E, a comprovar o pragmatismo desta reforma, seria também extinta a legação de Berna mas só quando o tribunal arbitral da Suíça resolvesse o importante pleito do caminho-de-ferro de Lourenço Marques.

Com efeito, impunha-se a necessidade de regularização do Corpo Consular (dadas as situações criadas por legislação avulsa publicada ao longo dos tempos e as incorporadas nesta reorganização de 1891) e que, como se viu, se refletiu no Regulamento Consular de 1903. Os consulados de 1.^a classe deviam ser reduzidos ao número «estritamente indispensável» (até porque se havia verificado diminuição no rendimento dos emolumentos) adotando-se nesta reforma quatro tipos de critérios para o grupo de consulados que só por lei podiam ser suprimidos: i) pela supressão de legações: Estocolmo, Tânger e Buenos Aires; ii) nos consulados do Oriente — Cantão

5 Quando em serviço nas legações os chanceleres teriam a categoria de cônsules e nos consulados a de vice-cônsul (art.º 57.º).

6 Como já se viu no Regulamento Consular de 1903 havia ainda a categoria de cônsul de 3.^a classe, o que prova a instabilidade e decorrentes numerosas mudanças. Já a categoria de cônsul-geral não sofreu alterações na sua definição e atribuições entre esta reforma (art.º 55.º e 56.º) e o referido Regulamento.

7 Tal como com a Suécia e Noruega também com a Dinamarca eram quase nulos os assuntos políticos, interessando fomentar os comerciais.

e Xangai — por aí serem necessários agentes que possuíssem jurisdição civil e criminal, o que na China só era reconhecido a cônsules de carreira; iii) nos consulados pela importância das relações comerciais ou da colónia portuguesa e pela dificuldade de encontrar fora da carreira agentes idóneos: Rio de Janeiro, Baía, Rio Grande do Sul, Demerara, S. Francisco da Califórnia, Honolulu e Bombaim; iv) finalmente, pela importância das questões coloniais pendentes e pela dificuldade da escolha de cônsul residente, conservou-se a categoria de 1.^a classe aos cônsules de Cabo da Boa Esperança e Pretória. Entre o grupo de consulados de 1.^a classe que o governo poderia suprimir quando as vantagens deixassem de corresponder aos encargos e se destacavam pelo seu interesse comercial constavam: Bordéus, Cádiz, Cardiff (na altura em Bristol), Hamburgo, Liverpool, Marselha Newcastle, Nova Iorque e Sião. Nesta nova equação, eram suprimidos (sobretudo por motivo de perda de interesse comercial) os seguintes consulados de 1.^a classe: Maranhão, Gibraltar, Tóquio, Banana (porto do Congo), Antuérpia, Riga e Zanzibar (este último pela dificuldade de aí manter cônsules de carreira que sistematicamente pediam para regressar logo após a sua chegada, alegando motivos de doença)⁸. E embora sem aplicação completa imediata, seriam suprimidos os consulados da mesma categoria nas grandes capitais europeias — Londres, Paris, Madrid e Berlim — passando os respetivos serviços e funcionários para as legações aí sediadas.

A nível dos empregados, a reforma visava proteger a carreira consular (lugar no quadro) através de uma regulação mais equitativa (e com mais vantagens para o Estado) assim como dos seus abonos e vencimentos nos casos de viagem, licença, etc.; tornava dependente a promoção do desempenho durante dois anos do cargo anterior; contabilizava o tempo de serviço nos consulados fora da Europa em mais 25%; subordinava a concurso (com prova oral) a admissão a todos os cargos; determinava o tirocínio para os cônsules; obrigava os empregados em comissão no ativo a optarem num prazo de seis meses por um só emprego quando tivessem outro em diferente Ministério, obrigação imposta aos novos antes da nomeação.

3. *Diário de Governo* como fonte de estudo dos assuntos consulares

No diário oficial eram publicados, naturalmente, os mais diversos documentos relativos à gestão governativa do país, encontrando-se a informação distribuída pelos vários Ministérios. Os dados referentes ao Ministério dos Negócios Estrangeiros são copiosos e de diversa natureza, pelo que o *Diário do Governo* constitui uma fonte valiosa para a análise das matérias consulares, tendo este breve estudo abordado as problemáticas das reformas da tutela e, sobretudo, os regulamentos consulares⁹.

Com efeito, as atividades e dinâmicas consulares nos seus mais variados aspetos são de tal forma abundantes que englobam vertentes mais singulares desde os tratados de comércio e navegação e convenções consulares¹⁰ a ocorrências irregulares em determinados postos consulares, ou a dimensão de carácter económico, desde as despesas relativas ao Corpo Consular e comissões mistas ou despesas e receitas periódicas de cada consulado. Se é ainda possível compilar dados relativos aos corpos consulares estrangeiros acreditados em Portugal, mais relevantes são os ofícios enviados pelos diversos consulados e vice-consulados

8 Note-se que nos consulados de 1.^a classe onde não houvesse chanceler nem vice-cônsul, o cônsul devia propor pessoa de sua confiança para gerir o consulado na sua ausência, sob inteira responsabilidade do proponente (art.º 87.º).

9 Refira-se que na secção «Parte não oficial», nomeadamente em «Notícias Estrangeiras» e «Variedades» também se encontram informações importantes relativas aos corpos consulares dos outros países, suas atividades, colocações, intervenções em diversos cenários, legislação, etc.

10 Vejam-se, entre numerosos exemplos, a Convenção Consular entre Portugal e o Brasil (*DG*, 21.9.1869) que seria renovada na década seguinte (*DG*, 29.3.1876), e a Convenção Consular entre Portugal e a Espanha (*DG*, 9.11.1870; 22.4.1871; 28.4.1871).

portugueses pela informação aí contida, como as relações nominais de portugueses falecidos nos locais sob sua jurisdição (com destaque para o Brasil) que fornecem ainda a indicação do estado civil, filiação, naturalidade, ocupação, causa do óbito e «observações» que geralmente referem se deixou herança, os valores dos respetivos espólios, existência de herdeiros, etc.

Foi também atrás mencionado o inquérito enviado aos funcionários consulares (circular de 9 de abril de 1850) que pedia respostas com a maior exatidão possível a dezasseis questões sobre os locais onde os consulados se encontravam instalados; esses relatórios foram posteriormente publicadas em *Diário do Governo* entre esse ano de 1850 e agosto de 1851 e constituem autênticas crónicas da vida dessas cidades e portos, sobretudo no tocante à vertente económica: agricultura, indústria, mineração, vias de comunicação, comércio, navegação, instrução comercial, etc.

Sem obviamente esgotar os tópicos de estudo nesta fonte, pretende-se ainda chamar especial atenção para dois considerados relevantes para a compreensão das dinâmicas consulares: o movimento do pessoal consular e a evolução dos consulados e respetivas dependências, depois de neste breve estudo já se ter evidenciado questões relativas à evolução da carreira e atribuições do pessoal consular, bem como as alterações conjunturais que ditavam modificações nos consulados e suas dependências.

Relativamente à questão do movimento do pessoal consular, a substituição e conseqüente exoneração dos funcionários de todas as categorias era frequente (sobretudo os que não eram de carreira, muito mais numerosos) ocorrendo por motivos de sua vontade e a ela alheios. Por isso, as relações gerais do pessoal consular português e suas respetivas colocações constituem meios fundamentais para conhecer uma realidade em constante mutação. Uma destas listas foi publicada no ano de 1869, nas vésperas da promulgação do decreto que promulgou a grande reforma do Ministério dos Negócios Estrangeiros (período que não está coberto pelos repositórios mencionados) antecedida do parágrafo: «Para conhecimento de todas as repartições a quem pertencer se publica a seguinte relação dos cônsules-gerais, cônsules, vice-cônsules e agentes consulares de Portugal nos diversos países» (*DG*, 4.10.1869). Trata-se de um extenso rol ordenado por critérios geográficos e políticos, com referência ao local do posto consular com categoria e nome dos respetivos funcionários, que ascendem a mais de meio milhar, na maioria estrangeiros. Como esta relação saiu com «algumas inexatidões» foi republicada poucos dias depois (*DG*, 12.10.1869). A sua atualização foi publicada sete anos depois (*DG*, 20.6.1876), denotando um ligeiro aumento do referido pessoal. Pouco depois, a «Relação dos funcionários consulares de Portugal, em serviço nos respetivos postos consulares, em 1 de janeiro de 1877» veiculava algumas alterações (*DG*, 16.1.1877). Este tipo de listagens manteve publicação até finais da Monarquia Constitucional, perseverando num esforço de atualização anual, não obstante as frequentes retificações que lhe seguiam.

O acompanhamento de alguns destes funcionários pode também ser feito através da fonte em questão, nomeadamente se forem distinguidos por se notabilizarem no desempenho do seu cargo, como aconteceu, a mero título exemplificativo, com o vice-cônsul em Boston, Manuel Borges de Freitas Henriques que, em 9 de novembro de 1871, por servir «com distinção», recebeu do monarca «as honras de cônsul de 2.^a classe» (*DG*, 11.11.1871).

Complementarmente, a partir da década de 1870, existe menção regular às mudanças de indivíduos e/ou seus postos, tanto do pessoal consular português no estrangeiro como do pessoal consular estrangeiro creditado em Portugal, sendo publicadas listagens periódicas primeiro sob a designação «Relação dos despachos efetuados por esta direção¹¹ nos meses abaixo designados», depois «Nomeações e alterações do pessoal con-

11 Direção dos Consulados e dos Negócios Comerciais.

sular português durante o mês de janeiro» (*DG*, 3.2.1877, com retificações em *DG*, 6.2.1877), passando depois a denominar-se «Movimento no/do pessoal consular português durante o/no mês de . . .», situação de repertórios mensais que se manteve até 1888, incorporando entretanto o movimento do pessoal consular estrangeiro, passando a publicação desta informação, após 1888, a ter periodicidade bimestral, trimestral ou semestral.

As alterações nos distritos consulares podiam também ser decretadas por conveniência de serviço e, a título de exemplo, refiram-se dois casos (por sinal particularmente relevantes no contexto europeu) a França, em 1871, e a Alemanha, em 1908.

Na primeira situação, o ministro João Andrade Corvo estabelecia em França três consulados de Portugal – um consulado-geral de 1.ª classe em Paris¹²; um consulado de 2.ª classe em Bordéus; e outro da mesma tipologia em Marselha – cujos distritos consulares foram então redefinidos, sendo suprimidos e substituídos por vice-consulados o consulado-geral no Havre e os consulados em Lille-Ruão, Nantes e Nice (*DG*, 11.11.1871).

Já no início do século XX, o ministro Silva Monteiro reformulou a representação consular portuguesa no Império Alemão, que passou a deter um consulado-geral de 1.ª classe em Hamburgo e dezasseis consulados de 3.ª classe em cidades cujas circunscrições eram especificadas (*DG*, 11.1.1908).

Breve conclusão

O estudo dos assuntos consulares na Monarquia Constitucional revela ainda nítidas lacunas, sendo necessário um aprofundamento de diversos aspetos que contribuirão para a compreensão política, social, económica e cultural do País que se inspirou em exemplos externos para paulatinamente aperfeiçoar a sua administração e melhorar a sua eficiência consular em numerosos pontos do mundo, com vista à proteção dos seus naturais residentes no estrangeiro e fomentar o seu comércio em várias rotas e mercados. O conhecimento do perfil do pessoal consular português e estrangeiro e das suas dinâmicas coloca-se como um desafio que compensará enfrentar.

Sem o *Diário do Governo Digital*, estudos desta natureza, pese embora cruzados com outros acervos documentais (debates parlamentares, fontes arquivísticas, etc.) seriam de muito difícil e morosa execução, num tempo em que a investigação tem de responder a exigências de vários tipos, e a economia de tempo coloca-se como fundamental no processo de pesquisa.

Fontes

Diário do Governo (DG). 1820-1910.

PORTUGAL. Ministério dos Negócios Estrangeiros [vários anos] – *Anuário Diplomático e Consular Português*. Lisboa: Imprensa Nacional.

VALDEZ, António, 1855 – *Anuario Portuguez Historico Biographico e Diplomatico, seguido de uma synopse de tratados e convenções celebrados entre Portugal e outras Potencias ou em que este Reino foi comprehendido desde 1093 até 1854*. Lisboa: Typ. da Revista Universal.

¹² Situação novamente alterada com a orgânica de 1891, como anteriormente se viu.

Bibliografia

CAMBON, Jules, 1926 – *Le diplomate*. Paris: Hachette.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira, 2009 – *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*, vol. I. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

GUIZELIN, Gilberto da Silva, [2003] – O *Cônsul da Nação*: vicissitudes da carreira consular na conjuntura das relações exteriores do Brasil Imperial, in *XXVII Simpósio Nacional de História. Conhecimento Histórico e Diálogo Social*. ANPUH, Natal (RN). 22-23 julho 2003. Disponível em: <[http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1359755306_ARQUIVO_OCONSULDANACAO\[GilbertoGuizelin\].pdf](http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1359755306_ARQUIVO_OCONSULDANACAO[GilbertoGuizelin].pdf)>.

KOROBTCHENKO, Júlia Platonovna, s.d. – A Reforma no Ministério dos Negócios Estrangeiros e a Introdução do Sistema Meritocrático nos Exames de Admissão (1834-1910). *Negócios Estrangeiros. Edição Digital*. Instituto Diplomático- MNE. Disponível em: <<http://negociosestrangeiros.idiplomatico.pt/images/pdf/artigos/006.pdf>>.

KOROBTCHENKO, Júlia Platonovna, 2018 – *O Ministério dos Negócios Estrangeiros: a reforma administrativa e o corpo social (1834-1910)*. Lisboa. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

MARTÍNEZ, Pedro Soares, 1986 – *História Diplomática de Portugal*. Lisboa: Verbo.

RAMOS, Pedro Amaral, 2003 – A Instituição Consular no Porto: subsídios para a definição dos seus contornos. *Revista da Faculdade de Letras HISTÓRIA*. III Série, 4: 127-146.

SILVA, Júlio Joaquim da Costa Rodrigues da, 1998 – *Ideário político de uma elite de Estado – Corpo Diplomático (1777-1793)*. Lisboa. Tese de Doutoramento apresentada à Universidade Nova de Lisboa.

SERRÃO, Joaquim Veríssimo, 1986 – *História de Portugal (1851-1890)*, vol. IX. Lisboa: Verbo.

SERRÃO, Joaquim Veríssimo, 1988 – *História de Portugal (1890-1910)*, vol. X. Lisboa: Verbo.