

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RODOLFO DE CAMARGO LIMA

Burocratas, Burocracia e Política: O Ministério das Relações Exteriores, um Perfil

SÃO PAULO

2015

RODOLFO DE CAMARGO LIMA

Burocratas, Burocracia e Política: O Ministério das Relações Exteriores, um Perfil

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Amâncio Jorge Silva
Nunes de Oliveira

SÃO PAULO

2015

Nome: LIMA, Rodolfo de Camargo

Título: Burocratas, Burocracia e Política: O Ministério das Relações Exteriores, um Perfil

Dissertação apresentada à Faculdade de
Filosofia, Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção
do título de Mestre em Ciência Política

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Jugamento:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Jugamento:

Instituição:

Assinatura:

Prof. Dr.

Jugamento:

Instituição:

Assinatura:

A minha amada mãe, Maria José Gardelin Hila Camargo Lima

In memoriam

Agradecimentos

Impossível não remontar minha formação na PUC-SP que por seu ambiente academicamente plural me abriram novas janelas do pensar. Em 2012 já formado e necessitando revisar conteúdos para o processo seletivo do mestrado, dois professores da casa me estenderam solidariamente a mão quando mais precisei. Ao prof. Rafael Cortez por humildemente me receber na Tendências e me explicar com tamanha paciência elementos chave da literatura. Ao prof. Edison Nunes por gentilmente abrir as portas da sua casa e podermos sentar à mesa na companhia de Maquiavel, trajando mantos reais.

Ao longo desse mesmo ano tive a oportunidade e o prazer em trabalhar no Consulado Geral do Equador em São Paulo assessorando o Embaixador Fernando Javier Ponce Leiva. Além de exímio diplomático, possui forte verve acadêmica e me concedeu a flexibilidade necessária para que eu conciliasse minhas funções e pudesse me preparar para o mestrado. *Mis afectuosos saludos embajador.*

Ao Alexandre J. Lopes que me auxiliou enormemente na construção do banco de dados sendo um parceiro disciplinado nessa extensa labuta. Sem o seu apoio dificilmente teria conseguido terminar o banco, muito obrigado meu caro amigo. Aos meus outros amigos de São Paulo: Cavalca, Chico, Danis, Lucão e Mosca pelas francas conversas e divertidos encontros. Aos meus amigos de Campinas: Brunão, Campos, Carol, Minero, Pets, Pedrin, Pati, Rica, Tato, Toin e tantos outros velhos amigos de infância e adolescência. Aos mestrandos, Gabriel B. Madeira grande companheiro, ao Thiago Fonseca e Leonardo Menezes, ambos gente finíssima, compuseram comigo minha primeira mesa no IV Seminário Discente do DCP USP.

Ao professor Amâncio meu orientador, por me conceder calma e pé no chão durante diversas elucubrações que desembocam nesse trabalho. Por sua paciência e perseverança nessa caminhada, minha gratidão.

Ao Departamento de Ciência Política, pelo incansável avanço em excelência acadêmica na área, por seus docentes que tanto estimularam quanto expandiram meus horizontes de pesquisa. Aos colegas de departamento que pelos os corredores e em sala de aula, muito me enriqueceram intelectualmente. Aos funcionários do DCP, em particular a Rai e ao Vasne, pela constante presteza e assistência. À saudável parceria com a FGV-SP e aos professores de TEPP: Bresser, Kurt e principalmente ao Fernando Luiz Abrucio, que me ajudaram a entender mais do estado e suas burocracias.

Um agradecimento eterno e especial à minha mãe Maria José Gardelin Hila Camargo Lima, a quem dedico em memória esse trabalho, por seu amor incondicional. Soma-se sua afeição e seu apreço à leitura, que em mim depositada, hoje se traduz em satisfação graças aos seus incentivos e ensinamentos. Suas palavras e conselhos, nos momentos prósperos e adversos, me foram e me são essenciais. Carrego você comigo para sempre.

À minha namorada Maria Fernanda Froner que ano após ano me revigora o espírito, os ares e os significados de se relacionar, na sua meiga companhia e em seu expansivo amor. Sua ternura e jeito de ser me trazem sempre um novo rir e um novo sorrir, imprescindível à vida. Ao Du, Ana e Cesar Froner pelo acolhimento fraternal. Ao meu pai Nelson, pelo apoio e ajuda intensa que me concedeu em minha opção por residir em São Paulo. À minha irmã dentista e artista Fernanda, minhas singelas e adoráveis avós Guiomar e Rosa, meu tio Bano e minha tia Ana. À minha analista Élide Degrecci, que sempre me põe a refletir para além das fronteiras da razão.

Por último porém não menos importante, meus agradecimentos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo fundamental financiamento. E ao Ministério das Relações Exteriores por me enviar o Anuário do Pessoal Diplomatas 2010, principal fonte empírica deste trabalho.

Resumo

O presente trabalho desenha um perfil do Ministério das Relações Exteriores a partir da compreensão de seus burocratas durante principalmente, porém não exclusivamente, o período democrático contemporâneo brasileiro. Para tanto se analisam 1466 currículos de diplomatas ingressos na carreira desde 1961 até 2009 (com atualização em 2010), tendo em vista os elementos de ingresso e promoção na carreira (inscrições, aprovados, idade de entrada e progressão profissional) e as características do corpo burocrático como origem geográfica (nascimento), gênero, raça e formação educacional (graduação e pós-graduação). O estudo busca entender os câmbios da formação e composição dos atores que operam a diplomacia nacional com base nas continuidades e mudanças políticas e burocráticas do ministério e do estado brasileiro.

Palavras-chave: Ministério das Relações Exteriores. Burocratas. Instituições Políticas. Burocracia. Diplomatas. Itamaraty.

Abstract

This work draws a profile of the state department through its bureaucrats emphasizing mainly, but not exclusively, Brazils' contemporary democratic period. By analyzing 1466 diplomats curriculums of those who entered in the carrier between 1961 and 2009 (updated in 2010), it aims initial elements in the carrier (inscriptions, approbations, age of entrance and professional progression), and characteristics of the bureaucratic personnel such as geographic origins, gender, race and education (under graduation and graduation). The study seeks to understand the formation and composition of the actors that operates the national diplomacy grounded into the political and bureaucratic continuities and changes in state department and the Brazilian state itself.

Keywords: Brazilian State Department. Bureaucrats. Political Institutions. Diplomats. Bureaucracy.

Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Inscrições para o concurso da carreira diplomática 1946-2014.....	33
Gráfico 2 - Aprovados no concurso e diplomatas ativos 1946-2014.....	34
Gráfico 3 - Ocupação hierárquica do corpo diplomático em 2010.....	39
Gráfico 4 - Desvio padrão do tempo de promoção aos primeiros três cargos 1913-2010.....	41
Gráfico 5 - Desvio padrão do tempo de promoção ao topo da carreira 1913-2010.....	41
Gráfico 6 - Estado de nascimento 1961-2010 (%).....	44
Gráfico 7 - Região de nascimento 1913-2010 (%).....	45
Gráfico 8 - Local de nascimento 1961-2010 (%).....	46
Gráfico 9 - Gênero 1961-2010 (%).....	47
Gráfico 10 - <i>Boxplots</i> para as promoções ao topo da carreira por gênero.....	48
Gráfico 11 - Raça 1961-2010 (%).....	53
Gráfico 12 - Formação educacional superior 1946-2010 (%).....	55
Gráfico 13 - Graduação completa 1913-2010 (%).....	56
Gráfico 14 - Graduação completa 1961-2010 (%).....	57
Gráfico 15 - Natureza das universidades na graduação 1961-2010 (%).....	58
Gráfico 16 - Universidades de graduação 1961-2010 (%).....	58
Gráfico 17 - Região das universidades de graduação 1913-2010 (%).....	59
Gráfico 18 - Pós-graduação 1961-2010 (%).....	61
Gráfico 19 - Atividades de pós-graduação 1961-2010 (%).....	62
Gráfico 20 - Natureza das atividades de pós-graduação 1961-2010 (%).....	63
Gráfico 21 - Cursos relacionados às atividades de pós-graduação 1961-2010 (%).....	64
Gráfico 22 - Local da pós-graduação 1961-2010 (%).....	65

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Quadro da Repressão Interna no MRE.....	23
Tabela 2 - Média de idade dos ingressantes (anos).....	35
Tabela 3 - Degraus dos cargos de progressão profissional.....	36
Tabela 4 - Quadro de regras de promoção para diplomatas.....	38
Tabela 5 - Gênero para a elite burocrática 1961-2010 (%).....	49
Tabela 6 - Bolsas do PAA e beneficiados aprovados no CACD (%).....	52

Lista de Apêndices

Apêndice A - Principais mudanças institucionais e organizacionais do MRE 1808-2010.....	76
Apêndice B - Remuneração inicial e do topo da carreira 1995-2014.....	79
Apêndice C - <i>Boxplot</i> da idade de ingresso na carreira.....	79

Lista de Abreviatura e Siglas

AI-5	Ato Institucional Número 5
CAD	Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas
CACD	Concurso de Admissão à Carreira Diplomática
CAE	Curso de Altos Estudos
CAP	Curso de Atualização em Política Externa
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CIS	Comissão de Investigação Sumária
CNV	Comissão Nacional da Verdade
Cons	Conselheiro
CPCD	Curso de Preparação à Carreira de Diplomata

Dasp	Departamento Administrativo do Serviço Público
ESG	Escola Superior de Guerra
FA	Forças Armadas
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IRBr	Instituto Rio Branco
MEC	Ministério da Educação
MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MRE	Ministério das Relações Exteriores
PAA	Programa de Ação Afirmativa
PEB	Política Externa Brasileira
Prim Min	Primeiro Ministro
Profa-I	Programa de Formação e Aperfeiçoamento - Primeira Fase
RI	Relações Internacionais
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
Seg Min	Segundo Ministro
SEPPIR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SindItamaraty	Sindicato Nacional dos Servidores do Ministério das Relações Exteriores

Sumário

1.	Introdução.....	13
2.	O Ministério das Relações Exteriores: Burocracia e Política.....	15
2.1	Pré 1945: Assentamento das Bases do Itamaraty Moderno.....	15
2.2	Intervalo 1946-1964: Insulamento e Reforma.....	19
2.3	O Período Autoritário e Atuação de Destaque do MRE.....	22
2.4	Reabertura Democrática: Reabertura Social à Carreira?.....	25
3.	O Ministério das Relações Exteriores: Perfil do Corpo Burocrático.....	31
3.1	Elementos de ingresso e da promoção na carreira.....	32
3.1.1	Inscrições, aprovados e idade de entrada.....	32
3.1.2	Progressão profissional.....	36
3.2	Características dos Diplomatas.....	43
3.2.1	Origem geográfica: Nascimento.....	43
3.2.2	Gênero.....	46
3.2.3	Raça.....	50
3.2.4	Formação educacional: Graduação.....	54
3.2.5	Formação educacional: Pós-Graduação.....	60
4.	Conclusões.....	66
	Referências.....	69
	Apêndices.....	76

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo desenhar um perfil do Ministério das Relações Exteriores, a partir de seu corpo diplomático, tendo em vista mudanças em seus quadros com ênfase ao recente período democrático do país. A originalidade do trabalho está na abertura da “caixa preta” dessa instituição, a partir da análise ao nível individual de sua composição e formação, das relações para com a burocracia e os câmbios desse processo. Para tanto, construiu-se um banco de dados com base nas informações do Anuário do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores (acesso público e impresso), Diplomatas de 2010, tendo contabilizado 1466 currículos dos indivíduos ativos na carreira então, de turmas que ingressaram de 1961 até 2009. O estudo é descritivo para a apresentação dos dados, tanto para a construção dos perfis quanto para a observação de alguns padrões, dinâmicas e alterações. Pretende-se divulgar publicamente o banco de modo a incentivar novas abordagens e pesquisas.

Esse trabalho contudo não é singular em sua concepção pois reelabora, expande e atualiza o estudo de Zairo Borges Cheibub que, ao concluir sua dissertação de mestrado em 1984, a publica em dois artigos: o primeiro na revista Dados (Cheibub 1985) e o segundo na Revista de Administração Pública (Cheibub 1989). Ambos os trabalhos tiveram fundamental importância, o primeiro em especial tido como referência na literatura em política externa brasileira, desenha o desenvolvimento histórico do MRE utilizando como parâmetro os tipos ideais weberianos para a construção de seu *path dependence* institucional e consolidação burocrática, conjuntamente às implicações para a política externa do país. Já o segundo artigo, fonte de inspiração para o presente estudo, destacou-se na análise dos burocratas tendo em vista perfis do corpo diplomático e de sua elite de estado, além dos padrões e influências na carreira, e seus desdobramentos na democratização do acesso, formação e composição dos operadores da diplomacia do país.

Ao aproveitar os dados de Cheibub (1989) se faz possível para determinadas variáveis acompanhar o comportamento do corpo burocrático desde 1913, o que permite uma visão panorâmica privilegiada para as trajetórias institucionais e mudanças de perfil que datam de quase um século. Esses elementos colaboram para a importância do trabalho, considerando que estudos dessa natureza são incipientes no Brasil¹. Adiciona-se que mesmo pesquisas

¹ Destaque em especial para os estudos do Ministério da Fazenda: Loureiro e Abrucio (1999); para a elite do Banco Central: Olivieri (2007); para a elite dirigente no governo Lula: D’Araújo (2009), D’Araújo e Lameirão (2009) e, para as elites dirigentes de FHC, Lula e Dilma: D’Araújo (2014); para a relação de nomeações no executivo e coalizões

consistentes desenvolvidas nos Estados Unidos carecem de aprofundamento e atenção referentes ao funcionamento do poder executivo e suas burocracias². Isso porque em geral as pesquisas da ciência política que atuaram nessa ceara, adotaram perspectivas que ora analisavam a relação estado-burocracia com base na própria formação do estado e/ou no papel e autonomia relativa das burocracias – sendo em geral *case studies*, estudos advindos do neo-institucionalismo histórico ou de viés da sociologia política – ora buscavam uma abordagem macro, da institucionalidade burocrática, pela via da política comparada entre países³. Nesse aspecto estudos ao nível individual com essa natureza de dados são raros na literatura tanto da ciência política quanto da administração pública. Adicionalmente pretende-se colaborar também para a abertura de flancos de pesquisa que contribuam para a compreensão da política externa brasileira sob novos ângulos.

A dissertação está dividida em duas partes além da presente introdução, a primeira retoma alguns aspectos da literatura e busca construir um quadro mais geral do Ministério das Relações Exteriores *vis-à-vis* o estado brasileiro e sua elite burocrática, envolvendo reformas internas à burocracia e do próprio setor público federal. Não se pretende nesse primeiro momento construir uma narrativa exaustiva dessa relação, mesmo porque requereria outros materiais e métodos e ultrapassaria demasiadamente os propósitos e objetivos do estudo. A intenção inicial é introduzir sumariamente essa burocracia enquanto instituição, em uma perspectiva histórica de câmbios burocráticos e políticos, do ministério e do estado brasileiro, que fundamentam a etapa seguinte. Na segunda parte temos o levantamento empírico com base no Anuário do Pessoal do MRE, Diplomatas 2010. O estudo descritivo atenta-se para os elementos de ingresso e promoção da carreira (inscrições, aprovados, idade de entrada e progressão profissional) e características do corpo diplomático referentes à origem geográfica (nascimento), gênero, raça e formação educacional, enfatizando particularidades e mudanças nos quadros, em especial no contemporâneo contexto democrático do país. Por fim, as considerações finais do trabalho.

legislativas: Praça et.al. (2011, 2012); para as burocracias brasileiras em perspectiva comparada Bersh et.al. (2013); para filiação partidária e expertise burocrática: Barberia e Praça (2014). Cabe reiterar que esses estudos têm como fio condutor em comum, a atenção para com os cargos de livre nomeação, o que inevitavelmente imputam critérios políticos para forjar tais elites burocráticas, já o presente estudo enfatiza principalmente o perfil dos burocratas mediante seleção por concurso público, o que coloca a análise mais sob o terreno da burocracia meritocrática (cf. Loureiro e Abrucio 1999), os objetos de natureza da pesquisa se diferenciam portanto em relação aos referidos estudos.

² Ressalta-se um recente artigo de Fukuyama (2013) que confere ênfase à carência de desenvolvimento desses objetos de pesquisa para a Ciência Política; e, a fundamental e sistemática sumarização da literatura de capacidade estatal e burocrática em Cingolani (2013)

³ Nessa linha de investigação, destaca-se de modo inaugural: Evans e Rauch (1999) e Rauch e Evans (2000).

2. O Ministério das Relações Exteriores: Burocracia e Política

As seções a seguir acompanham o *path dependence* proposto por Cheibub (1985). Adicionam-se alguns breves apontamentos burocráticos e políticos, a partir de considerações para o corpo diplomático acompanhando as reformas administrativas⁴ tanto relativas ao ministério quanto ao próprio estado brasileiro. A primeira seção preenche o pré 1945, a segunda alcança o intervalo democrático de 1946-1964, a terceira abrange o período autoritário e a quarta a reabertura democrática até as presidências, de destaque internacional, de FHC e Lula.

2.1 Pré 1945: Assentamento das Bases do Itamaraty Moderno

Para vias de uma breve digressão introdutória, o estado brasileiro no império possuía de um lado, o paradigma ibérico de estado forte e centralizado, e de outro sofria com arraigado personalismo – a privatização do espaço público. Imbricados ao aparelho administrativo, simultaneamente meritocracia e apadrinhamento, o estado brasileiro teve de conviver tanto com o governo imperial dos “homens de mil” – sendo que cada qual valia mil homens –, quanto com formas de “estamento burocrático” em que derivava a natureza patrimonialista dessa elite que exercia o poder – enfraquecendo a sociedade perante o estado (Oliveira Viana 1987, Faoro 2001 Apud: Abrucio et.al. 2010, 31-2). Nesse primeiro momento tido como o período patrimonial, o Ministério das Relações Exteriores e os diplomatas enquanto grupo profissional, não destoaram desse contexto e, analogamente se notava na diplomacia imperial: (i) “o tratamento da administração pública como propriedade senhorial”, e logo a distinção pouco clara entre os interesses pessoais e privados do administrador e o cargo público que ocupava (Cheibub 1985, 117-8); (ii) “o baixo grau de profissionalização do serviço exterior, o filhotismo e o empreguismo” (idem); e (iii) “o arbítrio e o favoritismo na estipulação de ordenados” (Castro e Castro 2009a, 551).

Pouco se alterou do ponto de vista da estrutura da diplomacia brasileira na mudança de regime político que manteve em sua liderança um dos “homens de mil” do regime anterior, o Barão do Rio Branco⁵. Esse importante ator sabia “que sua posição e de seus comandados era frágil, num país dominado por instituições oligárquicas” (Abrucio et.al. 2010, 34) e principalmente através de seus feitos nas disputas fronteiriças – somado ao seu carisma por essas e outras conquistas, que constitui o período carismático do ministério – se pode angariar

⁴ Para as reformas pormenorizadas ocorridas no MRE de 1808 até 2010, recomenda-se do Apêndice “A”.

⁵ Para uma análise com propriedade da relevância dessa figura nacional e de seu pensamento político, que se constitui em referencial central fundacional e institucional ao Itamaraty, recomenda-se ver: Lynch (2014).

prestígio para a instituição e reconhecimento por parte de outras elites, alterando a posição relativa do MRE entre elas (Cheibub 1985). Ainda que o estilo centralizador e pouco procedimental do Barão tenha enfraquecido administrativamente o Itamaraty, por outro lado com sua atuação pessoal em diferentes frentes no ministério se fez possível manter a coesão e homogeneização da elite diplomática⁶, e seu *esprit de corps* forjou um símbolo unificador capaz de atuar coerentemente no futuro, nesse sentido fortalecendo a instituição no período (idem).

O último estágio na perspectiva oferecida por Cheibub (1985), classificado como o período burocrático-racional, começa em 1913 (fim da gestão do Barão do Rio Branco) e se estenderia segundo o autor até os dias de hoje. O período 1913-1945 tido como o assentamento das bases do Itamaraty moderno, teria se iniciado com uma “crise institucional” por decorrência do período carismático. O baixo conteúdo político substantivo, reforçado por essa crise, retrai a atuação da elite diplomática e por não conseguirem transformar imediatamente o carisma do Barão do Rio Branco em recurso político institucional, é o ministro enquanto político – e não como Membro do MRE –, que protagoniza e monopoliza esse papel (Cheibub 1985, 128).

Nesse momento que demandava a implantação de mudanças, a criação de serviços instrumentais e de uma rotina de trabalho no MRE “deve-se à atuação de um grupo de diplomatas, notadamente a Mauricio Nabuco” (Cheibub 1985, 124), que “liderou a consolidação das características de burocracia weberiana do Itamaraty” (Abrucio et.al. 2010, 34). O MRE moderno se inicia com a Reforma de Afrânio de Mello Franco (1931) que fundiu o quadro burocrático da Secretaria de Estado com os serviços diplomático e consular⁷.

⁶ Conforme Cheibub (1985) o Barão em pessoa participava no mecanismo de seleção de novos diplomatas, o que “tendia a uniformizar os membros da carreira em termos de sua origem social, pois recrutava-se predominantemente entre os setores oligárquicos e ‘aristocráticos’ da República Velha” (pp.122-123). Conforme Carlos Alves de Souza (1979 Apud Koifman 2002, 41), se relata para o processo de ingresso que: “[...] No tempo do barão do Rio Branco, o maior ministro do Exterior de todos os tempos, o recrutamento dos diplomatas era feito de forma simplista. O barão chamava, ouvia e conversava com os candidatos, que, em geral, eram pessoas de excelentes famílias, de preferência bonitos, e que falassem línguas estrangeiras. Depois de uma conversação de meia hora, durante a qual servia-se chá com torradas para constatar se o candidato sabia pegar na xícara e nas torradas, o barão resolvia sozinho se devia ou não aproveitar o candidato na carreira diplomática, na consular ou na Secretaria de Estado. Naquela época, os quadros eram diminutos, as vagas pouquíssimas e não foram maus os resultados alcançados pelo barão. Escolhidos desse modo, foram nomeados intelectuais como Joaquim Nabuco, Magalhães de Azeredo, Gastão da Cunha, Oliveira Lima, Luís Guimarães Filho, e verdadeiros leões de salão como Raul Régis de Oliveira, filho de diplomata que falava admiravelmente várias línguas e brilhou em todos os salões da Europa, Luís Souza Dantas, o embaixador de maior sucesso em Roma e em Paris, Rodrigues Alves, Guerra Durval, Aragão, Rostaing Lisboa e tantos outros. Naquele tempo os diplomatas representavam mais do que atuavam. A política era feita pelo Ministério de Estado. O diplomata era mero informante e precisava saber dar direito o recado e, sobretudo, agradecer os brasileiros importantes que passavam pela embaixada. Nesse particular, não mudou muito o Itamaraty [...]”.

⁷ Vale registrar que essa reforma fora resultado de um relatório de Maurício Nabuco, Helio Lobo e Maurio de Saint-Brisson e, adicionalmente: (i) se estabeleceu na estrutura do MRE uma “Comissão de Promoções e Remoções”, “uma série de regras explícitas para a promoção, numa tentativa de tornar a carreira mais meritória”, e (ii) “a instituição definitiva do cargo de Secretário-Geral superintendendo todos os serviços da Secretaria de Estado” (Cheibub 1985, 126).

Conjuntamente a fusão, que permitiu o desenvolvimento em um único funcionário das três perspectivas⁸, se estabeleceu também o sistema de rotatividade entre o exterior e a secretaria. A Reforma Oswaldo Aranha (1938) concluiria esse processo, fundindo a carreira diplomática com a consular.

A influência de Maurício Nabuco a partir do apoio na formulação e implantação dessas transformações, transbordou para fora do MRE, tendo sido convidado por Getúlio Vargas para integrar a Comissão de Reforma Administrativa criada em 1935 (Cheibub 1985, 125). Ainda que o principal ator ao lado do presidente Vargas tenha sido Luiz Simões Lopes (Gaetani 2005 Apud: Abrucio et.al. 2010, 37), o MRE e as FA viriam a ser utilizados como modelo para a criação do Dasp⁹. De forma sistematizada a respeito desse contexto identifica Abrucio et.al. (2010), que:

“A Primeira República foi marcada por um paradoxo no que se refere à modernização do aparato burocrático: ao mesmo tempo que ela enfraqueceu o Estado e reforçou o modelo patrimonial, também foi nesse período que se formaram as duas burocracias profissionais cujas características mais se aproximavam do projeto de modernização administrativa preconizado pelo Estado varguista. Em particular, os diplomatas, com seu modelo de meritocracia para o serviço civil, paradigma que serviu de inspiração para a criação do Dasp, [como veremos adiante]. Mas não se pode esquecer que as Forças Armadas tiveram um papel essencial na pressão política por um Estado nacional mais forte e centralizador, e foi por esse prisma que se erigiu a administração pública moderna dos anos 1930” (pp.34-35).

A reforma administrativa varguista ainda que de viés centralizador¹⁰, totalizante e autoritária, incrementou de maneira sem precedentes o papel do estado destinando-o a produção de políticas públicas em larga escala – para tanto, se fazia fundamental a construção de uma burocracia competente e de maior performance, o Dasp (Abrucio et.al. 2010). Todavia a

⁸ Até 1931 a divisão dos quadros de Oficiais da Secretaria de Estado, do Serviço Consular e do Serviço diplomático além de provocar óbvia desintegração, acirravam rivalidades prejudicando a coordenação de negociações, e reforçavam o viés e valorização uma única dimensão no processo de formulação de política externa. Acrescenta Cheibub (1985): “Assim, enquanto o Oficial da Secretaria tendia a vislumbrar apenas o aspecto interno, os cónsules e diplomatas, após anos no exterior, corriam o risco de perder de vista essa perspectiva, desnacionalizando-se. Ademais, os cónsules restringiam sua atividade à esfera econômica e comercial, que os diplomatas ignoravam por completo. Com a fusão dos três ramos, essa formação profissional compartimentada tendia a ser superada. Oliveira Lima, que em 1903 já pedia a fusão dos serviços exteriores, enfatizava exatamente o papel formativo que esta medida teria ao possibilitar que se desenvolvesse num único funcionário as três perspectivas distintas” (pp.125-126).

⁹ Além do MRE e da Forças Armadas, o Dasp também teve inspiração a partir de estudos da burocracia dos Estados Unidos e da experiência de Getúlio Vargas em uma importante reforma educacional no Rio Grande do Sul, estado esse que possuía experiência no funcionalismo meritocrático, se soma também a experiência pessoal do então presidente enquanto ministro da Fazenda em meados da década de 1920 (Abrucio et.al. 2010, 37).

¹⁰ Conforme Abrucio et.al. (2010): “O problema não estava só no modelo centralizador – até porque o processo de *state building* em todo o mundo, pelo menos até a década de 1970, teve viés centralista. Em comparação à outra reforma considerada centralizadora, a realizada pelos Estados Unidos naquele mesmo momento histórico, a forma e os resultados foram bem diferentes. Enquanto o reformismo de Franklin Roosevelt foi baseado na nacionalização do princípio de mérito contra as oligarquias locais, o paradigma varguista era o do controle das elites locais e não o da transformação política e gerencial dos governos subnacionais. Em outras palavras, o Dasp ampliou a diferença entre a qualidade da burocracia federal e a precariedade administrativa da maioria dos estados e municípios” (pp.41-42).

reforma apenas logrou ser implantada por Getúlio Vargas graças ao seu pacto com antigas oligarquias locais, o resultado desse modelo institucional foi portanto de um lado, a consagração de parte da modernização administrativa pública brasileira regida pelos princípios de meritocracia e profissionalismo e, de outro lado, parcela restante da burocracia foi mantida sob a égide do patrimonialismo em que diferentes grupos de interesse e demais atores sustentavam politicamente o presidente¹¹ (idem).

A criação do Instituto Rio Branco em 1945 teve dois aspectos importantes que circundaram e dão respostas a esse período, e outro elemento que reafirma seu papel após seu marco fundacional, conforme relata Cheibub (1985). Primeiramente, mesmo tendo adotado os concursos do Dasp e/ou através do clientelismo político de Vargas, que por meio dos concursos de títulos nomeava afilhados para a carreira, o MRE pode neutralizar esses efeitos por conta da ação uniformizadora e socializante do Instituto Rio Branco. Ou seja, ao contrário de outros grupos nacionais – com exceção dos militares –, os diplomatas lograram permanecer mais homogêneos e articulados exatamente por possuir um Instituto com formação em bases constantes. Em segundo, e por consequência do que foi dito, o IRBr a princípio teria a função de formação para posteriormente se abrir a seleção em concurso aberto, entretanto a expansão do monopólio tanto de seleção quanto de formação dos ingressantes à carreira, fora uma reação ao tipo de recrutamento feito pelo Dasp – desse modo os diplomatas encontraram uma forma de garantir sob seu controle a entrada dos novos membros (Cheibub 1985, 127-8).

Por fim a partir de 1945, o país atravessava uma “crise de formação de elites” por conta da expansão excessiva dos cursos superiores universitários e seus reflexos negativos sobre o nível de ensino nessas instituições. O IRBr nesse momento cumpre um indispensável papel institucional, pois é capaz de neutralizar a heterogeneização crescente dos seus quadros e manter um alto grau de coesão e *esprit de corps* entre seus membros, colaborando para a passagem imune do MRE frente a crise de formação de elites que o país enfrentava (Cheibub 1985, 128-9).

¹¹ Essa convivência não era apenas contraditória per se, era seu *modus operandi*, sendo que Vargas tinha que agradar grupos opostos, tanto as “forças urbanas da classe média, militares e intelectuais” quanto “o sistema oligárquico, personalista e clientelista”, em que se incluía seus partidários e demais grupos de interesses (Nunes, p.48, 1997). A saída encontrada pelo presidente Vargas para as pressões clientelistas foi institucional, ou seja, “o poder político blindou as agências daspianas, instrumento modernizador do Estado, do clientelismo, criando ‘ilhas de excelência’ – daí a palavra insulamento – protegidas do jogo político estabelecido com os setores mais atrasados” (Abrucio et.al. 2010, 42).

2.2 Intervalo 1946-1964: Insulamento e Reforma

A reforma administrativa que resultou no Dasp fora considerada a primeira estratégia do insulamento burocrático, que adveio da proteção política pelo presidente das pressões por espólios nas burocracias (Geddes 1994). Com o fim do estado novo, o Dasp sofrera uma inflexão e teria enfraquecido paulatinamente até sua extinção na década de 1980 (Abrucio et.al. 2010, 43).

Com o apoio insuficiente no congresso às reformas universais, os presidentes teriam optado de maneira *ad hoc* por insular e/ou criar agências a parte da burocracia tradicional, forjando os chamados “bolsões de eficiência”, sendo essa a segunda estratégia do insulamento burocrático no pós 1950 (Geddes 1994). Os governos Vargas e Juscelino Kubistchek portanto, acabaram por segmentar o aparato estatal separando de um lado, os ministérios e cargos abertos a negociação e, de outro, as áreas protegidas ou insuladas (Loureiro et.al. 2010).

O processo de insulamento burocrático, em paralelo à estratégia de contornar o clientelismo, tem base na proteção do “núcleo técnico do estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias”, construindo desse modo “ilhas de racionalidade e especialização técnica” (Nunes 1997, 34), portanto insulamento. Reitera Nunes (1997) que esse processo significa “a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”, para se reduzir a arena todavia se faz necessário retirar “organizações cruciais do conjunto da burocracia tradicional e do espaço político governado pelo Congresso e pelos partidos políticos, resguardando estas organizações contra tradicionais demandas burocráticas ou redistributivas”¹² (idem).

As “ilhas de excelência”, ao qual o Itamaraty também se inclui¹³, seriam as burocracias modernas e relativamente eficientes, e tiveram de conviver ao lado de burocracias “sub-weberianas” que sofriam de clientelismo e patronagem (Bersh et.al. 2013) – as próprias “ilhas” teriam em determinados momentos coexistido com essas práticas em suas bases, que funcionavam como capital político em troca de apoio, ao passo que insulando seu topo permitiam a manutenção das *policies* que desenvolviam. Essas agências então, seriam imbuídas

¹² Destaca-se também, que existem graus de insulamento – que implicam na estrutura, eficiência, capacidades de respostas e responsabilidades das organizações – e, que nem todas burocracias permanecerão insuladas ao longo do tempo – o “desinsulamento” poderia ocorrer quando “o ambiente operativo é analisável, previsível e menos incerto” (Nunes 1997, 34).

¹³ Conforme Geddes (1994) o MRE pertenceria aos *pockets of efficiency* conjuntamente ao então BNDE, a Petrobrás, a Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC) – atual Banco Central –, a Fundação Getúlio Vargas (FGV), o Departamento de Comércio Exterior, a Carteira de Câmbio, o Departamento de Comércio Exterior e o CACEX – esses últimos todos pertencentes na época, ao Banco do Brasil (Geddes 1994, cap.1).

de tarefas específicas, em gerais desenvolvimentistas, e *accountable* para o poder executivo (Geddes 1994)¹⁴.

Há uma via de mão dupla nesse processo, e Campello de Souza (1976, 31) defende que “o peso funcional do sistema partidário será tanto maior quanto menos atuante a organização burocrática do Estado”. Estabelecido o regime democrático, a criação e polarização dos dois maiores partidos nascidos à reboque e incrustados no aparelho estatal a partir da criação das lideranças das interventorias do regime anterior, acabaram por enfraquecer o sistema partidário e logo as organizações sociais que incentivam a participação política e o exercício democrático¹⁵ (Campello de Souza 1976).

O baixo *input* político-partidário de política externa nesse período se soma ao fato de que os debates dessa temática no âmbito legislativo, serem mais reativos às iniciativas do poder executivo, do que propositivos (Almeida 1986). Tais fatores podem ser indicativos de uma correspondência ao afastamento dos temas, ou simples espelhamento, do ponto de vista oficial do Itamaraty, não apenas por parte dos partidos como também sindicatos, mídia e opinião pública (Albuquerque 2002 Apud: Altemani 2005, 24). Para além do aprofundamento desses argumentos que fogem aos principais propósitos do presente estudo, o que se pretende enfatizar aqui entretanto é que “ao contrário da retórica de seus patrocinadores, o insulamento burocrático não é de forma nenhuma um processo técnico e apolítico” (Nunes 1997, 35)¹⁶.

Cabe registrar que os diplomatas nesse momento estavam sobretudo voltados para os problemas de institucionalização do ministério, e sua elite burocrática dividida internamente, possuía um grupo preocupado com a organização do Itamaraty (“organizacionistas”) e outro

¹⁴ O argumento central de Geddes (1994) – o dilema do político – seria que o presidente possui um “tradeoff” entre apontar um dirigente estatal competente que irá aumentar as chances de crescimento e desenvolvimento (a longo prazo) e, um dirigente partidário para reassegurar seu apoio político no legislativo (a curto prazo). Caso optara pela primeira opção, a burocracia teria seus incentivos de carreira aumentados – pois se diminuiria o espaço ao jogo político partidário –, e o presidente poderia então traçar as tarefas específicas à serem desempenhadas pela instituição que, ao alcançar tais objetivos, teria consequentemente a capacidade do estado reforçada, ao passo que a burocracia seria “accountable” ao presidente, e esse seria responsivo aos eleitores que elegeram seu programa de governo.

¹⁵ Na esteira entre a relação dos burocratas e políticos na democracia, sistematiza Loureiro et.al. (2010), que se baseia na visão de Campello Souza, que: “[Em outras palavras], como os partidos não puderam consolidar sua função governativa de elaboração e defesa de projetos de governo, os burocratas desempenham nas arenas de decisão o papel que os partidos não exerceram. Por sua vez, o exercício da função governativa pela burocracia alija os partidos desse processo, relegando-os cada vez mais para a função de representantes de clientelas ou grupos particularistas na sociedade e reforçando suas práticas meramente reprodutoras de posição de poder – reeleição e conquista de recursos orçamentários necessários para tal. Com isso temos um ciclo vicioso que mantém os partidos cada vez mais distanciados das discussões de programas de governo e de projetos para a nação e torna as burocracias canais mais importantes de transmissão dos interesses da sociedade para dentro do Estado” (p.91).

¹⁶ Continua o autor, que: “[...] agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativas; coalizões políticas são formadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso” (Nunes 1997, 35).

com a forma do estilo diplomático (“estilistas”). Por essa razão, os diplomatas enquanto grupo profissional não exerceram quase nenhuma influência sobre a política externa brasileira no período (Cheibub 1985, 128).

A reforma de reorganização do ministério cristalizada em 1961 durante a gestão Afonso Arinos de Melo Franco, percorreria até sua conclusão um largo trabalho de dez anos. Quando Vargas retorna ao poder democraticamente em 1951, o tema da reforma administrativa volta para a pauta do governo (Abrucio et.al. 2010, 44). Desse modo acompanhando a iniciativa governamental, foi instituído no Itamaraty a “Comissão Alencastro Guimarães”, apresentando-a ao Ministro João Neves em 1951. Tendo em vista incrementar esse projeto o então Ministro constitui a “Comissão de Elaboração Final do Projeto de Reforma do Ministério das Relações Exteriores” que em 1952, seria então presidida por Vasco Leitão da Cunha. Os trabalhos da “Comissão Leitão Cunha” culminaram em um projeto de lei encaminhado ao Ministro em 1953, todavia o relatório não vingou e a atmosfera de sucessivas crises políticas, que tiveram desfecho no suicídio de Vargas, não contribuíram para seu sucesso. Passado o governo de mão em mão, foi a partir da eleição de Juscelino Kubistchek em 1956, que uma nova estrutura fora montada e novamente inspirada no relatório de 1953. Segundo Castro e Castro (2009a):

“Assim, e para o mencionado fim, foi criado o Grupo de Trabalho da Reforma (GTR) na gestão do Ministro Francisco Negrão de Lima (4/7/1958 a 10/8/1959). Após exaustivos estudos e pesquisas, inclusive sobre a organização das Chancelarias mais importantes de outros países, o GTR submeteu o resultado dos seus trabalhos a uma Comissão [...]. O anteprojeto de lei elaborado pelo GTR teve que incorporar novos aportes trazidos pela experiência e pelas transformações ocorridas no cenário internacional e no setor da administração do país. [...] Essa *Lei [nº 3.917, de 14 de julho de 1961]* traçou, em linhas gerais, o arcabouço de toda a organização do Ministério das Relações Exteriores. O projeto de lei que lhe deu origem consagrou a filosofia de uma reforma que, como vimos, inspirou-se nos princípios modernos da Ciência da Administração e na necessidade permanente da atualização do Itamaraty às contínuas transformações do cenário internacional” (p. 457, 462).

Esse período portanto é marcado pela crescente racionalização e burocratização do MRE que resultaram em crescente autonomia institucional, ampliação da base de seleção de seus membros e vigência de uma carreira mais meritória. Simultaneamente, surge uma terceira via para fazer oposição entre os “organizacionistas” e os “estilistas”. Os denominados “formuladores”, que “preocupam-se em recheiar a atividade diplomática de conteúdo substantivo e reivindicam para si o direito de influenciar decisivamente nas opções de política externa” (Cheibub 1985, 129).

2.3 O Período Autoritário e Atuação de Destaque do MRE

Com a “casa arrumada” e o surgimento dos “formuladores”, os diplomatas puderam exercer um papel mais decisivo no cenário nacional, notadamente acentuado no pós 1964, dado que os militares concederam maior espaço e margem de manobra para a elite do Itamaraty. De acordo com Cheibub (1985, 1989) são três as razões para tal concessão: (i) de maneira geral na identificação mútua tanto dos papéis nacionais do diplomata e do militar, quanto de ambas as carreiras e formações (de modo que o IRBr seria análogo à ESG¹⁷); (ii) o Itamaraty teria optado por trocar sua ideologia por sua integridade, tendo em vista retomar simultânea e gradativamente, as linhas gerais da política externa e sua autonomia; e, (iii) a gestão de Vasco Leitão da Cunha que, enquanto Ministro e diplomata de carreira, teria sido responsável por impedir uma onda de cassações políticas na burocracia.

O terceiro ponto relativiza a coadunação e aprofundamento da participação do ministério para com o regime autoritário, fato recentemente invalidado. Conforme relatório da Comissão Nacional da Verdade (2014, 196), foram instituídas no seio do MRE três comissões de investigação voltadas à repressão de condutas consideradas subversivas (em 1952, 1964 e 1969), que atuaram conjuntamente com o robusto aparelhamento de repressão praticado no exterior – tanto de aparatos informais como Ciex, quanto formais como o DSI, somados também às ações internacionais de porte significativo como a Operação Condor¹⁸.

¹⁷ Em relação ao primeiro ponto, a identificação não apenas ocorria, como de fato o contato com a Escola Superior de Guerra (ESG, doravante) era significativo, tanto recebendo seus diplomatas como palestrantes nessa instituição, quanto o Itamaraty sendo o único ministério civil a atuar como conselheiro do Comandante da ESG (Pinheiro 2013, 90). A avaliação desse intercâmbio, foi de que o MRE se utilizou mais para experimentar a receptividade de suas ideias na ESG, do que utilizar essa instituição como fonte (idem), ao optar pela preservação de suas ideias em detrimento de uma possível troca de sua ideologia, para com a ESG (Cheibub 1989). Esses contatos poderiam ser considerados como uma oportunidade para estreitar importantes vínculos políticos, considerando o peso da composição dos quadros da ESG, seu componente institucional de formação e dado ao papel dos militares no processo político de então (idem, 120).

¹⁸ Para mais sobre a institucionalização do aparelho repressivo no MRE e suas ações conjuntas no regime autoritário, em especial ver relatórios volume I, parte II, capítulo 5 (“A participação do estado brasileiro em graves violações no exterior”) e capítulo 6 (“Conexões internacionais: a aliança repressiva no Cone Sul e a Operação Condor), acessado em dezembro de 2014: <http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>.

Tabela 1 – Quadro da Repressão Interna no MRE

Caso	Descrição	Desfecho
Processo Administrativo 5/1952 “Célula Bolívar”	Campanha na imprensa liderada por Carlos Lacerda incitaram ações tanto por parte MRE através da abertura de uma Comissão de Inquérito quanto pelo Estado-Maior do Exército que abriu investigação sobre a existência de uma célula do Partido Comunista, formada por jovens diplomatas.	Em 1953 foram postos em disponibilidade inativa e sem remuneração, pelo presidente Vargas e pelo então Ministro João Neves, os diplomatas: João Cabral de Melo Neto, Antonio Houaiss, Jaty de Almeida, Rodrigues, Amaury Banhos Porto de Oliveira e Paulo Augusto Cotrim Rodrigues Pereira, supostos integrantes da referida célula. Em julho de 1954, o STF, em decisão unânime, declarou nula essa pena de disponibilidade não remunerada aplicada a esse grupo de diplomatas, que foram todos reintegrados ao quadro funcional do MRE.
Comissão de Investigação Sumária 1964	Nos trabalhos da CIS 64, transparece a influência da investigação que fora realizada pela comissão de 1952. Depois do golpe de 1964, haviam desaparecido vários dos obstáculos legais com os quais se defrontara a comissão anterior, para combater suposta infiltração comunista no MRE.	O Presidente da CIS 64 afirma ao ministro de Estado que “a Comissão de Investigações [...] recebeu, de diferentes fontes [...] diversas listas e indicações de funcionários que estariam comprometidos ideologicamente” e cita que “alguns documentos que poderiam justificar tal procedimento se encontram nos arquivos do Ministério, como ocorre em relação aos diplomatas Amaury Banhos Porto de Oliveira [...], Joao Cabral de Melo Neto [...] e Paulo Augusto Cotrim Rodrigues Pereira”. O embaixador Amaury Oliveira, único ainda vivo durante o relatório da CNV, relatou que enfrentou dificuldades na carreira no período pós-64. Na pauta de investigações da CIS 64, também constaram outros temas: malversação de fundos públicos, quebra de sigilo de informações, ameaça a segurança nacional, relações comerciais com países socialistas e questões relativas a concessão de vistos e passaportes.
Comissão de Investigação Sumária 1969	Um dos objetivos da CIS 69 recomendava o exame rigoroso de “casos comprovados de homossexualismo de funcionários do Ministério suscetíveis de comprometer o decoro e o bom nome da Casa, tendo em vista o possível enquadramento dos indiciados nos dispositivos do Ato Institucional no 5”.	O relatório secreto da CIS 69 recomendou a aposentadoria compulsória de sete diplomatas e seis servidores administrativos, sob a alegação de homossexualismo; sugeriu a submissão de exames para comprovação de condutas homossexuais a dez diplomatas e dois servidores; propôs a aposentadoria de catorze funcionários por embriaguez e outros dois por risco à segurança nacional e convicções ideológicas consideradas subversivas. Os trabalhos da CIS 69 não se encerraram com o envio do relatório secreto de 7 de março de 1969; em fevereiro de 1970, foi aberto inquérito contra dois diplomatas, por ordem do presidente e do ministro de Estado, com o objetivo de apurar as responsabilidades pela concessão de passaportes comuns a dois exilados brasileiros no Chile: José Serra e Cândido da Costa Aragão.

Fonte: Comissão Nacional da Verdade (2014, 196-8), quadro resumido e elaborado pelo autor

Somente em 1986 com a fundação de uma Comissão de Anistia foi que se deu “um primeiro passo no processo visando a reparação dos prejuízos administrativos que haviam sido impostos a diversos servidores pelos atos de exceção, na maioria dos casos em decorrência das comissões anteriores” (Comissão Nacional da Verdade 2014, 196). Cabe fazer menção ao fato de que, no banco de dados construído pelo presente autor com base no ano de 2010, ou seja vinte e cinco anos findado o regime autoritário, se tem o registro de um afastamento¹⁹, um exonerado²⁰ e uma aposentadoria²¹, impostos pelo Ato Institucional N° 5. Todos esses indivíduos foram posteriormente reintegrados ao serviço público através da Comissão de

¹⁹ Ricardo Joppert, turma de 1963, teria sido afastado de acordo com o art. 6, parag. 1, do AI-5 em 13/12/1968. Retorna à carreira em 1986, de acordo com a Emenda Constitucional nº26/1985 (informações conforme constam no Anuário do Pessoal “Diplomatas” 2010).

²⁰ Miguel Darcy de Oliveira, turma de 1965, fora exonerado pelo AI-5 em 1970, e reintegrado em 1986 (idem).

²¹ Mário da Graça Roiter, turma de 1966, fora aposentado pelo AI-5 em 1970, e reintegrado ao MRE em novembro de 1986 (ibidem).

Anistia de 1986 – e portanto registrados no Anuário –; constata-se também que houve um anistiado político nos finais da década de 2000²².

Autores afirmam que o período 1946-1973 se constitui no maior intervalo de autonomia do Itamaraty, e que a partir de Geisel²³ se teria inaugurado com maior proeminência a participação presidencial na diplomacia (Cason e Power 2009; Amorim Neto 2011). Nesse aspecto, se reitera que os graus de liberdade e autonomia retidos pelo canal de diplomacia tradicional centrada no MRE são regulados através da autorização presidencial: ora por sua omissão ou delegação de poder – como nos governos Médici (em algumas áreas de política exterior) e de Figueiredo –, ora por afinidades de ponto de vista – como nos casos de Geisel e de Sarney (Lima 1994, 32 Apud: Arbilla 2000, 346).

A autorização presidencial é intensificada no período, pois conjuntamente ao retrocesso e interrupção da consolidação democrática no país, notava-se: (i) a constante flexibilização das leis; (ii) os partidos ou desestruturados ou fluidos; (iii) grupos de interesse e sindicatos altamente dependentes do estado (que inviabilizavam possíveis *checks*); e, (iv) demais formas desorganização e interesses difusos (Schneider 1994). Esses elementos, aprofundados por conta do regime de exceção, facilitavam a instrumentalização da concentração de poder daqueles nomeados pelo executivo, que por sua vez, reforçavam a extensão dos poderes presidenciais e suas estratégias de indicação e coordenação política (*idem*) operando a partir da lógica dos “anéis burocráticos” (Cardoso 1975)²⁴. A opção das elites pela via tecnocrática (e dependente dos bolsões de eficiência), todavia não se traduziu em coerência para as orientações administrativas do estado, mantendo sua capacidade estatal em níveis parciais de desenvolvimento (Evans 1993, 1995)²⁵.

²² Antonio de Moraes Mesplé, turma de 1983, fora declarado anistiado político, nos termos da Lei nº 10.559/2002, no ano de 2008 (*ibidem*).

²³ No governo Geisel, o Itamaraty pode manter sua posição de privilégio na formulação de política externa, graças ao prestígio angariado pelo Ministro Azeredo da Silveira para com o então presidente. Quando decisões colidiam com a diretriz militar tradicional ou mesmo com as premissas da doutrina de segurança nacional, se fazia possível a implantação de “policies” graças à parceria (Geisel-Silveira) que inovava, se fortalecia e adquiria maior autonomia em relação a outros atores na arena decisória em política externa (Pinheiro 2013, 91-3).

²⁴ Conforme Loureiro et.al. (2010, 88): “Os anéis são instrumentos políticos menos estáveis e mais ágeis que os partidos, que perderam sua função e lugar no governo militar. Não são *lobbies*, pois *lobby* supõe que o Estado e a sociedade civil sejam mais estruturados e racionalizados do que o que existia no Brasil da época. Os anéis são círculos de informação e pressão (portanto, de poder) que se constituem como mecanismo para permitir a articulação entre setores do Estado e setores das classes sociais; são formas de articulação que, sob a égide da sociedade política, asseguram ao mesmo tempo um mecanismo de cooptação para integrar nas cúpulas decisórias membros das classes dos funcionários, empresários e militares que se tornam participantes da arena política, mas a ela se integram *qua personae* e não como “representantes” de suas corporações de classe” (Apud: Cardoso 1975, 208).

²⁵ A proposta mais contemporânea de saída a esses impasses desenvolvimentistas via “autonomia inserida” (*idem*), que teria maior permeabilidade e interação para com a sociedade, é complexa e instável, entretanto e em última instância, poderia prover soluções que o insulamento *per se* não pode oferecer (Bersh et.al. 2013).

Do ponto de vista do setor público, os militares na tentativa de reverter a falta de valorização à administração direta tentaram promulgar uma nova lei de cargos em 1970, que teria como objetivo estabelecer uma perspectiva positiva de desenvolvimento profissional no funcionalismo público (Abrucio et.al. 2010, 51-2). Essa legislação fracassou e mais uma vez o MRE junto a área da tributação não foram afetados, todavia o serviço civil de modo geral se deteriorou principalmente com a criação do plano de cargos e carreiras (idem).

O Itamaraty na realidade, aproveitou o plano de classificação de cargos e carreiras para implantar significativas alterações destinadas a modernização de sua estrutura administrativa, também entusiasticamente motivadas pela mudança do ministério para Brasília²⁶ (Castro e Castro 2009a, 540). A partir de um decreto do artigo 7 da nova lei de cargos promovida pelo governo, em 1972 cria-se o “Grupo Diplomacia”, que constitui a categoria funcional e carreira de Diplomata com classes distribuídas em seis níveis hierárquicos e com as características das atividades dos respectivos níveis²⁷. Para esse fim foi criado uma nova classe intermediária, a de “Conselheiro”, entre Primeiro Secretário e Ministro de Segunda Classe, sem prejuízo de esvaziamento para as outras classes (idem, 559), além de outras mudanças de estrutura, competências e da própria carreira (ibidem, 562-583).

2.4 Reabertura Democrática: Reabertura Social à Carreira?

Na transição das constituições de 1967 para 1988, não ocorreram mudanças significativas no âmbito da política externa. Um importante adendo é que em ambas

²⁶ Conforme Moura (2007, 96): “Todo o processo que se inicia como a criação do IRBr, em 1945, e culmina com a mudança do MRE para Brasília, em 1970 (quando é criado o Dia do Diplomata, na data de aniversário do patrono), tem um simbolismo que, com raízes no parentesco, passa a designar a instituição. Esse mesmo processo pode ser considerado de burocratização e racionalização, já que a criação do IRBr representa um passo importante no que se refere à criação de critérios impessoais no funcionamento da instituição”.

²⁷ Conforme Castro e Castro (2009a), ficou estipulado: “Nível 6: Atividades, no Ministério das Relações Exteriores, de Secretário-Geral das Relações Exteriores; de chefia de Missão diplomática junto a Governo estrangeiro ou Organismo Internacional; de Subsecretário-Geral; de chefia de Departamento, de Assessoria, do Cerimonial e do Gabinete do Ministro de Estado, de Diretor do Instituto Rio Branco; e outras de natureza equivalente. Nível 5: Atividades, no Ministério das Relações Exteriores, de chefia de Missão Diplomática junto a Governo estrangeiro, de Ministro Conselheiro em Embaixada ou Missão Permanente junto a Organismos Internacionais; de Cônsul-Geral; de chefia de Departamento, de Assessoria, do Cerimonial e do Gabinete do Ministro de Estado; de Introdutor Diplomático; de Diretor do Instituto Rio Branco; de Inspetor-Geral de Finanças; de Diretor da Divisão de Segurança e Informações; de Chefia de Divisão e outras de natureza equivalente. Nível 4: Atividades, no Ministério das Relações Exteriores, de Conselheiro de Embaixada, de Cônsul e Cônsul-Geral Adjunto; de Introdutor Diplomático; de Oficial de Gabinete do Ministro de Estado; de Diretor da Divisão de Segurança e Informações; de chefia de Assessoria ou de Divisão e outras de natureza equivalente. Nível 3: Atividades, no Ministério das Relações Exteriores, de Primeiro Secretário de Embaixada; de Cônsul e Cônsul-Adjunto; de Oficial de Gabinete do Ministro de Estado; de subchefia de Divisão e outras de natureza equivalente. Nível 2: Atividades, no Ministério das Relações Exteriores, de Segundo Secretário de Embaixada; de Cônsul e Cônsul-Adjunto; de Oficial de Gabinete do Ministro de Estado; de Assistente de Chefe de Divisão e outras de natureza equivalente. Nível 1: Atividades, no Ministério das Relações Exteriores, de Terceiro Secretário de Embaixada ou Vice-Cônsul; de Assistente de Chefe de Divisão e outras de natureza equivalente” (p.560).

constituições não se designa literalmente o poder competente, para a formulação de política externa, ainda que as principais competências para sua condução se centrem na união sob a figura do presidente da república. A formulação e implementação de declaração de guerra e celebração de paz, o relacionamento com outros estados e participação em organizações internacionais, concentram-se essencialmente no poder executivo. Já em relação aos tratados internacionais, o poder legislativo funciona como “co-decisor” e o poder judiciário, caso provocado, pode participar de fases de implementação e avaliação (Sanchez et.al. 2006). O MRE segue portanto como braço legal e de assessoria aos temas da política internacional, relações diplomáticas, serviços consulares, negociações com países e autoridades estrangeiras, programas de cooperação internacional etc. para com a presidência da república²⁸. Nesse aspecto a autorização presidencial, para a atuação com maior ou menor autonomia do canal tradicional da diplomacia brasileira, se mantém.

Ao lado arcabouço constitucional que concede significativa autonomia do poder executivo em política externa, essa concentração aprofunda-se no sistema político nacional presidencialista, que opera sob o chamado “presidencialismo de coalizão” (Abranches 1988). A própria lógica da formação do gabinete presidencial e a forma em que se operam as indicações políticas e demais controles burocráticos, tem ligação direta com a formação de maioria legislativas (Amorim Neto 2006), a partir da barganha entre apoio legislativo em troca de ministérios. Adicionalmente existem controles minimalistas, em que a nomeação de secretários executivos ou vice-ministros pelo presidente, teria a função de supervisionar o ministro (indicado de acordo com a coalizão partidária do governo) tendo em vista o não afastamento da burocracia em relação as diretrizes do núcleo duro presidencial (Loureiro e Abrucio 1999). Além de principal articuladora das maiorias parlamentares, a presidência também tem papel preponderante na arena decisória e no controle de agenda do governo (Figueiredo e Limongi 1999). Quanto a relação executivo-legislativo, autores tem apontado no sentido de que o Congresso tende a reagir aos temas relacionados à PEB ao passo que eles ganhem proporção na sociedade (Diniz e Ribeiro 2008).

A gestão de Collor, primeiro presidente eleito pelo voto direto no período democrático recente, foi marcada por uma atuação centralizadora que marginalizou os quadros burocráticos do Itamaraty (Arbilla 2000)²⁹. Como consequência de suas intervenções administrativas na

²⁸ Lei Federal n. 8.028, de 12 de abril de 1990 Apud: Belém Lopes 2013, 195.

²⁹ Conforme Arbilla (2000, 351) o estilo imperial de Collor agiu sem consulta prévia em matérias sensíveis (p.e. temas nucleares).

estrutura hierárquica do ministério, reduziram-se seus recursos institucionais (idem)³⁰. Já nas gestões FHC e Lula se cessaram tais turbulências. Com passagem breve como Ministro das Relações Exteriores, posteriormente eleito presidente, FHC reinaugura o protagonismo dos chefes de estado na arena internacional. As viagens diplomáticas presidenciais entre 1946 e 2009 mostram somente três momentos de ausência³¹ e nesse intervalo o pontapé de destaque internacional, como citado anteriormente, se dá com Geisel (1974-1979). A guinada substantiva contudo ocorre com FHC e Lula e o inédito ápice de viagens somado ao destaque dos presidentes internacionalmente³², acabaram por cunhar o termo “diplomacia presidencial”³³, em especial para ambos os casos contemporâneos (Cason e Power 2009; Amorim Neto 2011).

Conjuntamente à intensificação da presidencialização da diplomacia, outros atores e burocracias do poder executivo vieram a participar de temas relacionados a política externa desde a distensão do regime autoritário³⁴. Reforça-se nesse quesito, também a maior horizontalização de competências e inserção internacional no poder executivo (Badin e França 2010), possíveis indicadores da diversificação de arenas decisórias em política externa. Entretanto a pluralização de atores (Cason e Power 2009) para com diversos temas internacionais, não implicou necessariamente ao MRE a perda de centralidade enquanto *locus* da produção e coordenação institucional de política externa (Pinheiro e Milani 2011).

Ainda que cresça a atenção na literatura de PEB, quanto aos elementos referentes a abertura para novas demandas e atores sociais (idem) juntos à sua concepção enquanto política

³⁰ Um segundo ponto crucial foi a eliminação da secretaria-geral, diluída então em três secretarias-gerais, fora interpretado na época como uma tentativa de assegurar maior controle político do presidente sobre o MRE (Arbilla 2000, 351-2). A tripartição da secretaria-geral fora avaliada como um erro tanto por diplomatas chave desse período quanto retrospectivamente pelo próprio presidente Collor (Casarões 2012). Esse aspecto fica tão patente que na gestão seguinte, do então Ministro Celso Lafer em 1992, volta-se a unificar a secretaria-geral, fato que permanece até o presente.

³¹ Ocorreram ausências de viagens internacionais dos chefes de estado nos respectivos anos: 1949 com Dutra, 1956 no governo J. Kubitschek e em 1963 com João Goulart (Cason e Power 2009, 123; Amorim Neto 2011, 126).

³² As justificativas para esse engajamento internacional dos chefes de estado, pode estar relacionado: (i) a partir do crescente papel internacional do Brasil, os presidentes buscam angariar possíveis resultados internacionais que tragam impactos positivos para seu governo – entretanto a curto prazo, conforme rege os quatro anos de mandato presidencial, ao contrário da dinâmica a longo prazo que a diplomacia do Itamaraty costuma operar (Cason e Power 2009); (ii) a integração regional, em especial o Mercosul, ainda que com uma estrutura institucional frágil, funciona de maneira “interpresidencialista” (Malamud 2005 Apud: Amorim Neto 2011, 127) e, poderia agir como propulsor desse maior envolvimento; (iii) adicionaria também, que a crise financeira de 2008 e o retorno de foros multilaterais informais tal qual o G20 financeiro, tiveram de funcionar a nível da interlocução de líderes mundiais para a coordenação da crise – conjuntamente aos ministros das finanças e/ou das relações exteriores (Schrim 2010) – o que pode ter influenciado os picos mais altos em 2008-2009.

³³ O termo adquire particular destaque a partir do trabalho de Danese (1999). Para uma análise teórica aprofundada, ver dissertação de Mestrado de Alessandra Falcão Preto “O Conceito de Diplomacia Presidencial: O Papel da Presidência da República na Formulação de Política Externa” (FFLCH/DCP, USP).

³⁴ Como ressalta Arbilla (2000, 375, nota 3) “a perda do monopólio ou, mesmo, o predomínio do Itamaraty na formulação e execução da política externa, não é fenômeno novo, tendo sido salientado por Selcher (1984)”. A ver: Selcher, W. 1984. “Brazil’s Foreign Policy: More Actors and Expanding Agendas”, In E. Ferris e J. Lincoln (eds), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies, Challenges for the 1980’s*. Boulder Co., Westview Press.

pública (Milani e Pinheiro 2013), os debates tem conferido pouca atenção a dois aspectos importantes e dignos de menção. O primeiro, e ao qual o presente trabalho procura trazer sua colaboração, é a mudança dos próprios quadros burocráticos do MRE, impulsionados por avanços significativos durante as gestões FHC e Lula. Nessa trajetória histórica a presente burocracia tem demonstrado, de maneira geral: (i) um desenvolvimento institucional de crescente propriedade³⁵; (ii) relativa autonomia³⁶ pautada pela “moderação, gradualismo e tendência de operar dentro das margens do consenso político no interior da burocracia estatal e das elites políticas” (Arbilla 2000, 351); e (iii) por conta desses quesitos, se encarada como unidade de análise, pode-se considerar também como possuidora de ideologia e interesses próprios (Cheibub 1989, 125). Outro ponto que a bibliografia tem atentado são os relacionamentos intergovernamentais entre o MRE e outras burocracias em distintas iniciativas (Faria 2012). Apenas acrescentaria que na esteira dessa literatura, não se tem conferido a devida ênfase para a circulação dos diplomatas nos bastidores de Brasília e os possíveis recrutamentos dessa elite de estado para a ocupação de postos de destaque (quando não de chefia) em outras burocracias – em especial no poder executivo federal, a exemplo da expansão de assessorias e diretorias internacionais asseveradas por Badin e França (2010). Nessa chave hipotética em aberto, cabe verificar se o possível transito, alocação e ocupação de diplomatas em cargos centrais do estado e/ou próximos da elite do governo federal, caso confirmada, abriria uma janela para se reconsiderar a teoria de relativa perda de espaço de atuação do Itamaraty *vis-à-vis* a pluralização de atores nos temas da PEB, pois tendo os diplomatas atuando na dianteira

³⁵ Cheibub (1989, 125) se apoia nas chaves propostas por Huntington (1968). Conforme esse último autor, o processo de institucionalização envolve: (i) adaptabilidade (em contraposição à rigidez, típica de instituições infantis) tem ligação com as respostas aos desafios promovidos pelo ambiente em que se está inserida e sua idade (cronológica, geracional e funcional), quanto mais antiga, mais adaptada; (ii) complexidade (em contraposição à simplicidade) aponta para a multiplicação de subunidades organizacionais, e na diferenciação de separação dessas, em sentido hierárquico e funcional – basta notar a expansão dos organogramas em Castro e Castro (2009a, 2009b); (iii) A autonomia (em contraposição a subordinação) se refere à extensão em que organização e procedimentos políticos existem independente de outros grupos sociais e métodos de comportamento, em alguma medida insulada de impactos de grupos não políticos e procedimentos, a institucionalização política nesse sentido, significa que as organizações e procedimentos não são pura e simplesmente expressões de interesses de determinados grupos sociais; (iv) coerência A coerência (em contraposição à “desunity”, ou seja, possui sentido de não unidade) tem relação com a unificação e coerência, quanto maior ambos, mais institucionalizada, e sua efetividade está relacionada a nível mínimo de consenso (logo implica também algum senso de coesão), cf. Huntington (1968, 9-31).

³⁶ A relatividade pousa na citada “autorização presidencial” já a autonomia, conforme retrata Campello Souza (1976), no processo de institucionalização sem certa margem de autonomia decisória a organização se constituiria em plebiscitária. Adiciona a autora que a ideia de institucionalização também seria inseparável da ideia de representatividade, em relação a uma “clientela ou base social específica, por parte dos interesses que propõe representar”, e relata: “É, assim, pela identificação com determinada atividade; pela participação nas decisões mais significativas a respeito dessa atividade; e pelo controle dos recursos necessários a ela, que uma organização passa a ser vista como importante e merecedora de apoio por parte de determinado ‘público’; numa palavra é assim que ela se institucionaliza” (idem, 47). Por outro lado, uma das consequências negativas do crescimento de autonomia e coesão institucional, podem resultar em impunidade administrativa para o Ministério, reforçado pelo baixo grau de controle social à essa burocracia (Cheibub 1989, 126).

e/ou por outras frentes da burocracia federal, se recompensaria a aparente perda de espaço institucional do MRE por meio da transferência e inserção de seus *policymakers* (Aberbach et.al. 1981), para essas demais instituições³⁷.

Nesse momento entretanto, cabe o registro das referidas mudanças ocorridas há pouco, relacionadas ao acesso à carreira, salário, ação afirmativas e vagas, em que câmbios consistentes operaram nas gestões de FHC e Lula e inevitavelmente impactaram no perfil dos ingressantes. O ano de 1996 se constitui em um ano de mudanças para o MRE e assim se constituiu como marco simbólico e empírico para o presente estudo, pelos seguintes motivos: (i) exigência de curso superior completo como exigência para se prestar o CACD³⁸; (ii) formalização do ingresso automático dos candidatos aprovados no concurso para os quadros do serviço exterior, que altera o *status* de “alunos do IRBr” para efetivamente terceiros secretários que pertencem ao corpo diplomático (Moura 2007; Balbino 2011)³⁹; (iii) por conta do quesito anterior, as remunerações dos então estudantes do IRBr se compatibilizaram ao cargo inicial de terceiro secretário e ao aumentar consideravelmente, além de se adequar às exigências profissionais⁴⁰, o fator salário deixa de ser um empecilho para o ingresso e permanência dos jovens diplomatas apontando para a mudança de perfil dos aprovados⁴¹ (*idem*; *idem*); (iv) exclusão da prova de língua francesa – atualmente se exige a prova de francês e também de espanhol, que são entretanto de caráter classificatório, somente a de língua inglesa é eliminatória⁴² –, aspecto que

³⁷ Isso poderia indicar que faltam discussões a respeito do “personnel is policy” na burocracia federal, que como identifica Amorim Neto (2011): “Em português, uma possível tradução seria a seguinte: ‘As pessoas nomeadas para os cargos são as políticas a serem executadas’” (p.128).

³⁸ O nome de Concurso de Admissão à Carreira Diplomática (CACD) data de 1995, até então chamava-se Exame Vestibular à Carreira Diplomática (Balbino 2011, 55, nota de rodapé 13).

³⁹ A formalização em 1996 do acesso automático dos alunos do IRBr para terceiro secretário também cumpre aqui também importante papel simbólico, pois além da compatibilização salarial e disponibilização de apartamentos funcionais, se altera o *status* de “aluno do IRBr” para um indivíduo que definitivamente pertence ao corpo diplomático – e não mais um “quarto secretário” como antes eram jocosamente referidos os estudantes da escola diplomática (Moura 2007; Balbino 2011, 58).

⁴⁰ Destaca Moura (2007): “No início de 1996, quando a última turma do CPCD cursava seu semestre final, um aluno recebia uma bolsa de R\$ 600 por mês [...]. Com o Profa-I, os alunos do Rio Branco recebem salário de R\$ 2.500 mensais, além de contarem com a perspectiva de ocupar apartamentos funcionais” (pp.61-62).

⁴¹ Conforme Moura (2007, 61): “O “sacrifício financeiro” exigido durante os dois anos do CPCD também contribuía para o baixíssimo contingente de alunos casados ou com filhos. Todos os alunos casados e de origem social mais humilde com quem tive contato durante o período de campo apontavam o fato de já serem diplomatas e receberem “salários razoáveis” como uma condição indispensável à sua decisão de prestar o concurso”. Conforme Balbino (2011, 58): “Bandeira de Mello (1982, p. 88 e 127) registrava que o fato de o Ministério passar a oferecer apartamentos funcionais no início dos anos 90 para os ingressantes na carreira colaboraria para democratizar o perfil dos novos diplomatas, um círculo antes restrito às famílias abastadas que podiam sustentar seus filhos durante o curso e, mesmo, durante o início da carreira”.

⁴² Conforme Amado (nota de rodapé 11, p.33, 2013): “Atualmente a prova inglesa continua como eliminatória, sem prova oral, a prova de língua francesa é classificatória”; diretor do IRBr à época, vale a pena seu relato sobre esse processo: “Durante décadas, as provas de Línguas Inglesa e Francesa foram eliminatórias, com testes escritos e orais. Mais tarde, eu mesmo ajudei a excluir o Francês do concurso - e por isso quase me tiraram do IRBr [...]. A proposta de retirada do Francês do concurso apoiou-se nos seguintes argumentos. Em 1971 (e estávamos em 1995), o Conselho Federal de Educação determinou que as escolas só precisavam ministrar um único idioma estrangeiro [...]. O resultado

elitizava o concurso e diminuía a abertura social ao ingresso (Cheibub 1989; Amado 2013); e por fim, (v) se aproveita o respectivo coorte como referência ao início do governo FHC.

O segundo marco utilizado se dá em 2002, pelas seguintes justificativas: (i) implementação do programa de ação afirmativa para candidatos afrodescendentes sob a forma de bolsa prêmio – a partir de 2011 se criaram cotas para negros, no entanto somente válido para a passagem na primeira fase do concurso –; (ii) o IRBr adquire status de mestrado profissional – com possibilidade de liberação da escola diplomática àqueles que possuem pós-graduação *stricto sensu*⁴³ –; e (iii) nesse ano finda-se o governo FHC e em 2003 se inicia o governo Lula. Adicionalmente ao corte, nesse intervalo em que se percorre até a entrada da turma de 2009 (com atualização em 2010), temos também: o redesenho do concurso (removendo critérios percebidos como muito subjetivos pelos candidatos), disponibilização de material no site da FUNAG, um incremento histórico na abertura de vagas entre 2006 e 2010⁴⁴ (Faria et.al. 2013, 6), além de um aumento significativo da remuneração para o cargo inicial⁴⁵.

foi que, para a surpresa de poucos, os estabelecimentos de ensino optaram pelo Inglês. Deixou-se, por conseguinte, de estudar Francês de forma regular e institucional no Brasil. Só continuaram praticando o idioma os que tinham recursos para acrescentar ao Inglês o estudo de outra língua ou morado em países francófonos, o que reforçava a impressão de que manter o Francês no concurso do IRBr acentuaria a elitização da carreira, impressão que muitos queríamos corrigir [...]. Quase fui ejetado da cadeira de diretor do IRBr. Por sorte, não existia *e-mail* naqueles dias, senão teria sido afogado por mensagens desaforadas, como o eram as que costumava receber por cartas, notinhas de imprensa e, mais do que tudo, artigos de jornal. Um jornalista de prestígio chegou ao cúmulo de dizer: ‘Entre o Itamaraty e o francês, eu tiraria o Itamaraty’ [...]. Ao final, eu e, sobretudo, o IRBr sobrevivemos, e é voz corrente que as turmas formadas sob a nova orientação não comprometeram - nem comprometem - a alta reputação de nossos agentes diplomáticos no Brasil e no exterior” (pp.33-35).

⁴³ Segundo Balbino (2011, 59): “Em 2002, o Ministério da Educação concedeu a autorização para que o IRBr ministrasse um mestrado profissionalizante em diplomacia (o único do Brasil), que seria constituído por disciplinas (as disciplinas do PROFA, que não deixou de existir) mais a exigência de uma dissertação nos moldes dos mestrados tradicionais. A partir de então, o IRBr passou a permitir que os aprovados portadores de título de mestrado ou doutorado fossem liberados do PROFA (e, conseqüentemente, do mestrado em diplomacia), caso desejassem ser lotados imediatamente em um dos departamentos da Secretaria de Estado das Relações Exteriores – SERE).”

⁴⁴ Teve-se no período 2006-2010, a abertura de: 100, 101, 115, 105 e 108 vagas, respectivamente.

⁴⁵ Ver Apêndice “C” para a remuneração dos diplomatas no período 1995-2014. Atentar para a subida de 2005 para 2006.

3. O Ministério das Relações Exteriores: Perfil do Corpo Burocrático

Nessa parcela do trabalho apresentam-se as tabelas e gráficos⁴⁶ e suas respectivas leituras, elaboradas a partir do banco de dados construído pelo autor que teve como fonte o Anuário do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores, com 1466 currículos de diplomatas ativos na carreira de turmas que ingressaram de 1961 até 2009 (sendo o Anuário publicado, disponível em impresso e com informações atualizadas dos indivíduos com base em 2010)⁴⁷. O estudo se compromete com esse intervalo empírico, mesmo que eventualmente à guisa de considerações pertinentes, se ultrapasse o período estipulado. Confere-se contudo, atenção mais apurada ao período democrático contemporâneo, acompanhando principalmente as mudanças de perfis durante os governos dos presidentes FHC e Lula. As seções a seguir descrevem as variáveis referentes: aos elementos de ingresso e da promoção na carreira (inscrições, aprovados, idade de ingresso e progressão profissional) e características do corpo diplomático como nascimento, gênero, raça e formação educacional.

A pesquisa de Cheibub (1984, 1989) tem como fontes os Anuários do Pessoal do MRE “Diplomatas” de 1960 e 1977, tendo se estendido empírica e respectivamente pelos indivíduos pertencentes às turmas que ingressaram por entre 1913-1960 e 1961-1982⁴⁸. É digno de nota que os dados desse último intervalo foram desconsiderados pelo presente trabalho para vias de atualização. Desse modo se fez uso apenas dos dados referentes ao Anuário de 1960, e no presente estudo se constrói a continuidade da série histórica a partir de então. Mantiveram-se os coortes das respectivas reformas ministeriais conjuntamente a pausa do estudo levantamento de Cheibub em 1982⁴⁹ e, adicionalmente na transição e no marco democrático, se propuseram os seguintes intervalos tais quais especificados na primeira parte do trabalho:

- 1913-1930: Fim da Gestão do Barão do Rio Branco (1913) e Reforma Afrânio de Mello Franco (1931)

⁴⁶ A base de dados foi feita no Excel e algumas tabelas foram construídas com suas ferramentas próprias, também se utilizou eventualmente o *software* estatístico R. O presente estudo é descritivo no tratamento dos dados.

⁴⁷ Como foi dito o coorte de turmas se dá entre 1961-2009, sendo 2010 o ano de publicação do anuário, por isso se mantém esse ano como marco sob forma de sinalizar tanto o alcance da atualização das informações quanto a pausa do presente estudo. Foram descontados dezoito (18) diplomatas que se aposentaram em 2010. Três dos aposentados em 2010 foram os únicos ingressantes de 1961, por isso temos empiricamente o início da contagem de ingressantes em 1962. Manteve-se todavia o ano de 1961 como referência pois, como já justificado na seção anterior, se constitui como um importante marco de reforma no ministério, ao passo que garante a continuidade tanto histórica quanto para os dados de Cheibub (1989), levantados a partir do Anuário de Pessoal “Diplomatas” de 1960.

⁴⁸ Além do Anuário de 1977, Cheibub (1989) também recorreu como fonte às fichas de inscrição para o então CPCD para o período 1978-1982.

⁴⁹ Manteve-se o coorte do estudo de Cheibub (1989) Para eventual comparação das mudanças transitórias dos dados por entre esses interregnos, sendo possível comparar portanto o intervalo 1961-1977 e o intervalo proposto pelo presente estudo. O trabalho contudo não faz essa comparação, deixando mesmo assim, essa via em aberto.

- 1931-1938: Reforma Oswaldo Aranha (1938)
- 1939-1945: Criação do Instituto Rio Branco (1945)
- 1946-1961: Reforma de Reorganização, consolidada na gestão Afonso Arinos de Melo Franco (1961)
- 1961-1972: Reforma da carreira que criou o cargo de “Conselheiro” (1973)
- 1973-1982: Mantido o último coorte do estudo de Cheibub (1989)
- 1983-1996: Reabertura democrática, início e mudanças no governo FHC (1996)
- 1997-2002: Visualização do período FHC, mudanças e fim de gestão (2002)
- 2003-2010: Início do governo Lula (2003) e visualização das alterações (ingresso de turmas até 2009 com atualização em 2010)

3.1 Elementos de ingresso e da promoção na carreira

3.1.1 Inscrições, aprovados e idade de entrada

O primeiro gráfico aponta para a quantidade de inscritos para o concurso de admissão à carreira diplomática (o termo CACD data de 1995). Atento particularmente para dois momentos, o primeiro se refere ao fim dos exames orais de inglês e francês em 1975 (Cheibub 1989, 101; ano destacado no gráfico) e a ampliação dos Centros Regionais de Inscrição para os exames vestibulares (assim chamados anteriormente), que em 1978 atingiram dez cidades⁵⁰ (ano também destacado no gráfico). Ambas essas ações parecem ter colaborado para o crescimento sutil porém regular de postulantes, que mantiveram relativo patamar de inscrições desde meados da década de 70 até meados de 80.

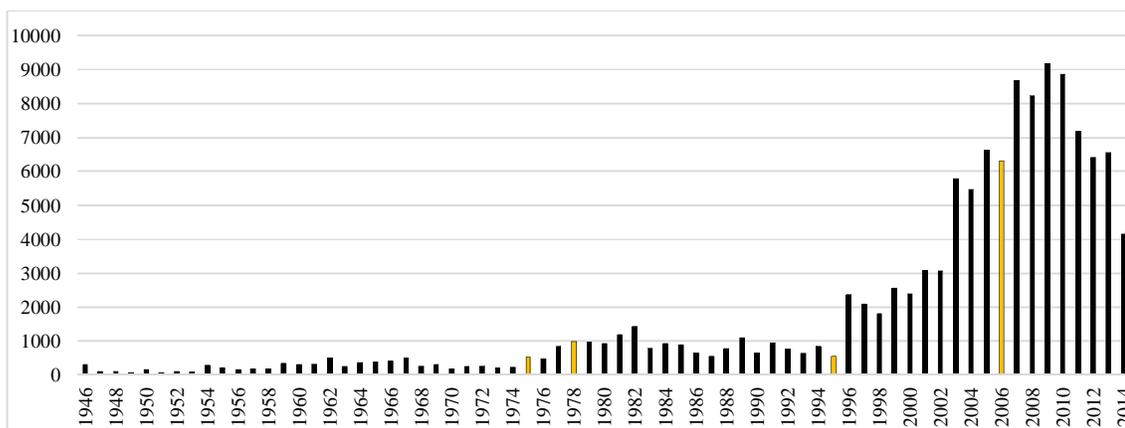
O segundo momento pertence ao avanço no período democrático e refere-se à posterior oscilação de inscritos, que veio desde finais da década de 80 até meados de 90. A extinção da prova de francês em 1995 (destacado no gráfico) e a compatibilização de salário dos ingressantes com o cargo inicial da carreira em 1996, sugerem uma possível recuperação das inscrições no período e superaram os marcos das décadas anteriores.

Por fim, se atinge novo patamar histórico de inscritos em meados de 2000, principalmente a partir de 2006 (destacado no gráfico) que acompanharam tanto o aumento do

⁵⁰ Conforme Castro e Castro (2009a, 610) na expansão para as dez cidades se teve: “Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre”.

salário para o cargo inicial (que quase dobrou de 2005 para 2006⁵¹), quanto as significativas aberturas de vagas no intervalo 2006-2010 (“turmas dos 500”), ambos esses aspectos são indícios convincentes para o substancial incremento de postulantes no período. No início da década atual (2011-2014), há uma ressaca das inscrições advinda do momento anterior, com diminuição paulatina de candidatos – também impactadas pela diminuição substantiva das vagas.

Gráfico 1 – Inscrições para o concurso da carreira diplomática 1946-2014



Fonte: Ministério das Relações Exteriores⁵², elaboração do autor

O próximo gráfico ilustra as aprovações para o CACD e logo traz um parâmetro adequado para o número de vagas de acesso à carreira diplomática ano a ano desde 1946.⁵³ Note que os picos de inscritos desde meados da década de 70, observado no gráfico anterior, também foi acompanhado por um incremento no número de aprovações, se comparado ao começo dessa mesma década. Isso colaborou, conjuntamente a constante abertura de vagas desde então até meados da década de 80, para uma manutenção no número de inscritos nesse intervalo.

Contudo as altas de inscritos a partir de 1996 até começo da década de 2000, estão em dissonância com o número de vagas decrescentes no intervalo. Isso reforça o aspecto de que a

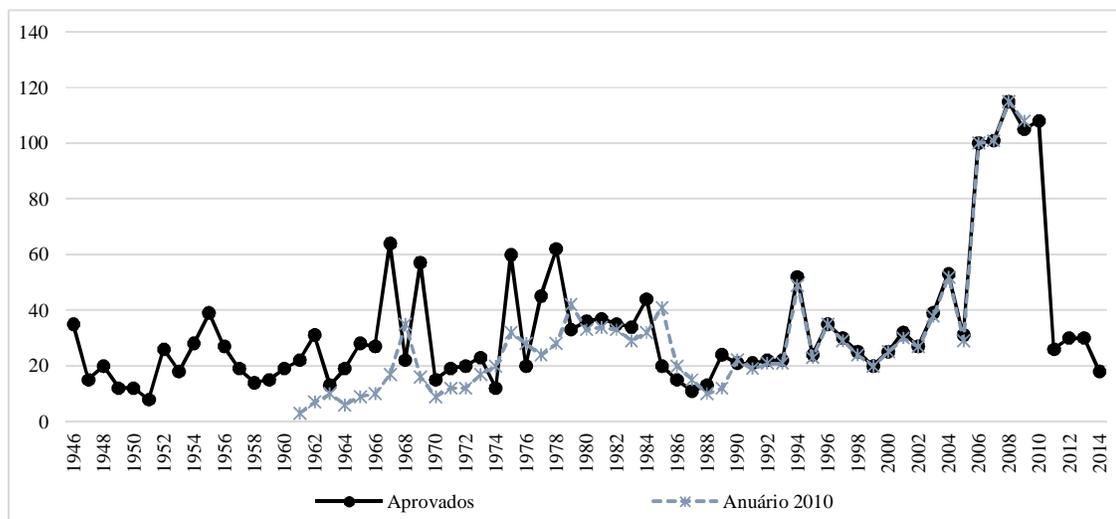
⁵¹ Ver Remuneração Apêndice “B”.

⁵² Informação disponibilizada pelo MRE via Lei de Acesso à Informação, nº de protocolo 09200000244201414, com informações em falta para os anos desde 1991 até 1998. Esse período de *missing data* foi completado graças ao contato com o embaixador André Mattoso Maia Amado, que fora Diretor do IRBr por parte desse período (Amado 2013), e me respondeu prontamente colocando-me em contato com Sérgio Barreiros de Santana Azevedo (Diretor-Geral Adjunto do Instituto Rio Branco) e Carlos Alexandre Fernandes Considera (Oficial de Chancelaria) por e-mail, que concederam as informações faltosas. À todos meus agradecimentos.

⁵³ Nem todos os concursos tiveram suas vagas preenchidas por completo e nem todos os aprovados engajaram-se na carreira.

extinção da prova de francês funcionou de fato como indicador à uma maior abertura social para as inscrições – visto o exponencial crescimento de postulantes à carreira em 432% em relação ao ano anterior (Amado 2013, 34) –, somados à compatibilização dos salários dos estudantes do IRBr com o cargo inicial de terceiro secretário – que funcionou como um atrativo para o ingresso e permanência na carreira (Moura 2007)⁵⁴. Ademais, a histórica expansão de vagas no período 2006-2010 (respectivamente: 100, 101, 115, 105 e 108 vagas) e o aumento do salário em 2006⁵⁵, parecem ser aspectos convincentes dos ápices históricos de inscritos desse intervalo. As vagas do início da década atual (2011-2014) retornam aos patamares anteriores à grande abertura do final da década de 2000, e mesmo as inscrições também voltam aos indicadores prévios às “turmas dos 500”. A variável “Anuário 2010” ilustra a população das entradas ano a ano que constam no banco de dados construído pelo autor, e logo, pauta o corpo diplomático ativo em 2010.

Gráfico 2 – Aprovados no concurso e diplomatas ativos 1946-2014



Fonte: Ministério das Relações Exteriores⁵⁶ e Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

⁵⁴ Conforme Moura (2007): “No início de 1996, quando a última turma do CPCD cursava seu semestre final, um aluno recebia uma bolsa de R\$ 600 por mês. Levando em conta que ele deveria vestir-se com traje “passeio completo” e comportar-se como membro de uma “elite de Estado”, além de pagar despesas com restaurantes, comidas finas e os demais “hábitos caros” dos diplomatas, essa quantia era muito abaixo do que ele deveria gastar por mês para levar uma vida “apropriada”. Grande parte vivia com auxílio financeiro dos pais e alguns davam aulas particulares (principalmente de línguas) para complementar o orçamento. O “sacrifício financeiro” exigido durante os dois anos do CPCD também contribuía para o baixíssimo contingente de alunos casados ou com filhos. Todos os alunos casados e de origem social mais humilde com quem tive contato durante o período de campo apontavam o fato de já serem diplomatas e receberem “salários razoáveis” como uma condição indispensável à sua decisão de prestar o concurso. Com o Profa-I, os alunos do Rio Branco recebem salário de R\$ 2.500 mensais, além de contarem com a perspectiva de ocupar apartamentos funcionais” (p.61-2).

⁵⁵ Em 2005 se observava que a remuneração para o cargo inicial de terceiro secretário era de R\$ 4.941,05. Já em (julho de) 2006, também para terceiro secretário, temos R\$ 8.388,05. Para o topo da carreira, primeiro ministro, em 2005 se tinha como salário R\$ 7.100, 63 e, em 2006 se observa R\$ 11.325,09. Para a remuneração na carreira ver Apêndice “B”.

⁵⁶ Informação disponibilizada pelo MRE via Lei de Acesso à Informação, nº de protocolo 09200000244201414.

Cabe destacar que mesmo com a proibição de limite etário para concursos públicos na Constituição de 1988, o Itamaraty continuou limitando em 32 anos o teto para a idade de seus postulantes prática que continuou nos editais até 1996, ano em que se estendeu para 36 anos, para posteriormente ser abolido (Moura 2007, 61; Balbino 2011, 58). Em relação à média etária dos ingressantes, ao longo dos coortes, se observa:

Tabela 2 – Média de idade dos ingressantes (anos)

Coorte	Idade
1961-1972	23,05
1973-1982	25,55
1983-1996	26,42
1997-2002	27,81
2003-2010	28,10

Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

A média de idade dos indivíduos que entraram na carreira também acompanha a mediana⁵⁷ e para os dois últimos coortes (1997-2002 e 2003-2010), se constata uma tendência crescente do ingresso de indivíduos acima dos 27-28 anos⁵⁸. Nesse contexto, a abolição do limite etário, a exigência de curso superior completo, somado a critérios mais objetivos no concurso e a relativização de aspectos mais elitistas (como o caráter classificatório do francês), além do incremento na remuneração⁵⁹, podem ter de um lado, elevado a competitividade dos postulantes (conjuntamente ao aumento no número de inscritos), e de outro e consequentemente, ampliado o tempo necessário de preparação ao exame⁶⁰.

⁵⁷ Com exceção do último coorte (2003-2010) em que a mediana atinge 27 anos. Para o *boxplot* da idade de ingresso por coorte de entrada, ver Apêndice “C”.

⁵⁸ Existe um aumento da variabilidade tanto da caixa quanto para com extensão dos segmentos do gráfico para cima, nos dois últimos coortes (1997-2002 e 2003-2010), em relação ao período anterior (1983-1996), além recorrência crescente de *outliers* mais sistematicamente visível no intervalo 2003-2010. Para o *boxplot* da idade de ingresso por coorte de entrada, ver apêndice “C”.

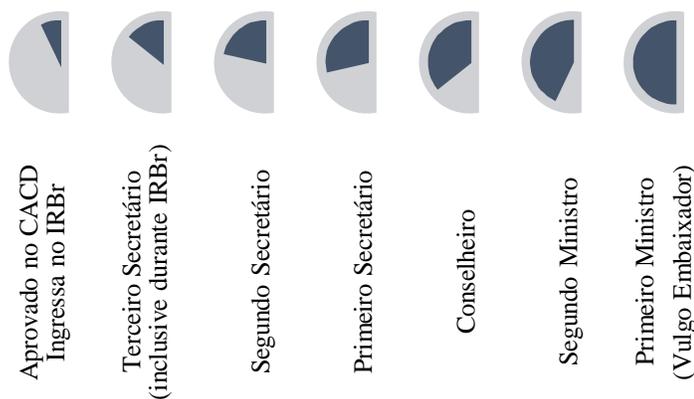
⁵⁹ Para a remuneração na carreira a partir de 1995 ver Apêndice “B”.

⁶⁰ E quiçá profissional, considerando que a tendência de aumento na idade dos ingressantes, pode ser indicativo da possibilidade de inserção no mercado de trabalho, previamente a entrada na carreira. Os salários crescentes do período democrático portanto, podem permitir a possibilidade de mudança nos rumos laborais dos ingressantes que estão com a idade por volta dos 30 anos.

3.1.2 Progressão profissional

A subida dos degraus na carreira pode ser relatada linearmente, da seguinte forma: (i) como citado anteriormente, a partir de 1996, o candidato aprovado no CACD é admitido (automaticamente) como terceiro secretário; (ii) frequenta-se o IRBr por dois anos – com possibilidade de liberação caso possua título acadêmico de mestrado ou doutorado (a partir de 2002); (iii) após a conclusão do IRBr, se é enviado a um posto no exterior, e ao regressar ao país (permanece geralmente dois ou três anos) pode requerer sua primeira remoção (transferência para um posto no exterior); (iv) a promoção de terceiro para segundo secretário se dá apenas por antiguidade (quatro anos obedecendo-se a ordem de precedência⁶¹); (v) enquanto segundo secretário, a próxima promoção para primeiro secretário, além do critério de antiguidade passa a valer também o merecimento (na proporção de um diplomata promovido por antiguidade a cada quatro por merecimento); (vi) as promoções seguintes tem como critério somente o merecimento, a promoção por antiguidade ocorre apenas via quadro especial – quando se permanece na classe por mais de 15 anos ou se atinge a idade máxima permitida a depender da classe que ocupa, se passa a integrar o quadro especial, podendo pleitear promoções de vagas abertas dentro desse quadro (Balbino 2011, 61-2).

Tabela 3 – Degraus dos cargos de progressão profissional



Nota: Elaboração do autor

As promoções ocorrem semestralmente através da preparação de uma “Lista de Antiguidade”, em que constam os nomes dos diplomatas, com o tempo de permanência em sua classe mais o tempo de serviço no exterior e demais condições para promoção, o que gera uma ordem entre todos os diplomatas. Dessa ordem sai o “Quadro de Acesso”, definido pela Câmara

⁶¹ De acordo com Balbino (2011), “a ordem de precedência entre diplomatas de uma mesma classe” se dá por: “ano de posse ou ordem de classificação no concurso de admissão, entre diplomatas de mesmo ano de posse” (p.62).

de Avaliação⁶², que contém o nome dos diplomatas elegíveis para as promoções, respeitando-se em cada classe, o número máximo de um quarto do total de diplomatas daquela classe. Além do exame da Câmara de Avaliação, ocorrem votações verticais (classe imediatamente superior indica nomes da classe imediatamente inferior, em número máximo de um décimo do total de diplomatas nesta classe) e horizontais (entre diplomatas da mesma classe – também indicam nomes em número de um décimo do total). Ao final de todo o processo de julgamento de mérito, atribuem-se pontos aos diplomatas levando-se em conta as votações (proporcionais à sua posição final na apuração). Todos os semestres também, é convocada uma Comissão de Promoções⁶³, que com base em três listas – aquela redigida pela Câmara e as duas geradas pelas votações verticais e horizontais – decide sobre os nomes que preencherão as vagas disponíveis em cada uma das classes funcionais (Balbino 2011, 63-4).

Quanto aos quesitos mínimos necessários para se galgar as promoções, se faz necessário cumprir períodos no exterior, além de concluir os cursos exigidos – CAP, CAD e CAE, respectivamente para se ascender à primeiro secretário, conselheiro e ministro de segunda classe. Cabe registrar que a permanência fora do Brasil varia de dois a quatro anos, e os postos e são contabilizados de maneira distinta (classificados em: “A”, “B”, “C” ou “D”) sendo que a permanência em postos “C” valem o dobro, e “D” o triplo, para fins de promoção⁶⁴.

⁶² Segundo Balbino (2011, 63): “O Quadro de Acesso é definido pelo exame da Câmara de Avaliação, formada pelo Chefe do Gabinete do Ministro de Estado, o Chefe de Gabinete do Secretário-Geral, o Chefe do Cerimonial, o Inspetor-Geral do Serviço Exterior, o Secretário de Controle Interno, o Diretor do Instituto Rio Branco, o Assessor Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares, o Diretor da Agência Brasileira de Cooperação, o Corregedor do Serviço Exterior, o Secretário de Planejamento Diplomático, os Diretores e os Diretores-Gerais e dois Ministros de Primeira Classe em exercício de chefia de missão diplomática, convidados pelo Ministro de Estado, e presidida pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores, que lança os nomes dos diplomatas, de todas as classes, que julga merecedores de pertencer ao Quadro de Acesso.”

⁶³ Segundo Balbino (2011, 64): “Todos os semestres, também, é convocada uma Comissão de Promoções, formada pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores (que a preside), do Secretário-Geral das Relações Exteriores, dos Subsecretários-Gerais, do Chefe do Gabinete do Ministro de Estado, do Chefe de Gabinete do Secretário-Geral e de um Ministro de Primeira Classe no exercício de chefia de Missão diplomática, convocado pelo Ministro de Estado [...]”

⁶⁴ Relatam-se nas regras de exceção da Lei 11.440/2006, para lotação em Postos do grupo “C” e “D”: “Art 52 §3º, o tempo de exterior será multiplicados por 2 para os servidores lotados em posto “C” e por 3 para aqueles lotados em postos do grupo “D” para o fins de promoção. Art 53, § 1º, o tempo de efetivo exercício e de exterior são, respectivamente, multiplicados por 3 para aqueles lotados em postos do grupo “D” para fins de promoção.”

Tabela 4 – Quadro de regras de promoção para diplomatas

Promoção Cargo	Merecimento	Antiguidade
De 3º Secretário para 2º Secretário	-----	3 anos efetivo exercício, Ordem na classificação do CACD
De 2º Secretário para 1º Secretário	3 anos na Classe / 2 anos de exterior; Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas (CAD)	-----
De 1º Secretário para Conselheiro	10 anos efetivo exercício / 5 anos de exterior Curso Atualização em Política Externa (CAP)	Quadro Especial, havendo vaga: 2 vagas (por semestre). A promoção ocorre a critério do Presidente da República
De Conselheiro para Ministro de 2ª Classe	15 anos efetivo exercício / 7 anos e 6 meses de exterior; Curso de Altos Estudos (CAE)	Quadro Especial, havendo vaga: 1 vaga (por semestre). A promoção ocorre a critério do Presidente da República
De Ministro de 2ª Classe para Ministro de 1ª Classe	20 anos efetivo exercício / 10 anos de exterior; Tempo de função de chefia nível igual ou superior a DAS-4 (SERE) ou no exterior	Quadro Especial, 1 vaga para Ministro de Primeiro Classe (por semestre). A promoção ocorre a critério do Presidente da República

Nota: Elaboração do SindItamaraty⁶⁵, com base na Lei nº 11.440/2006, reformatado pelo autor

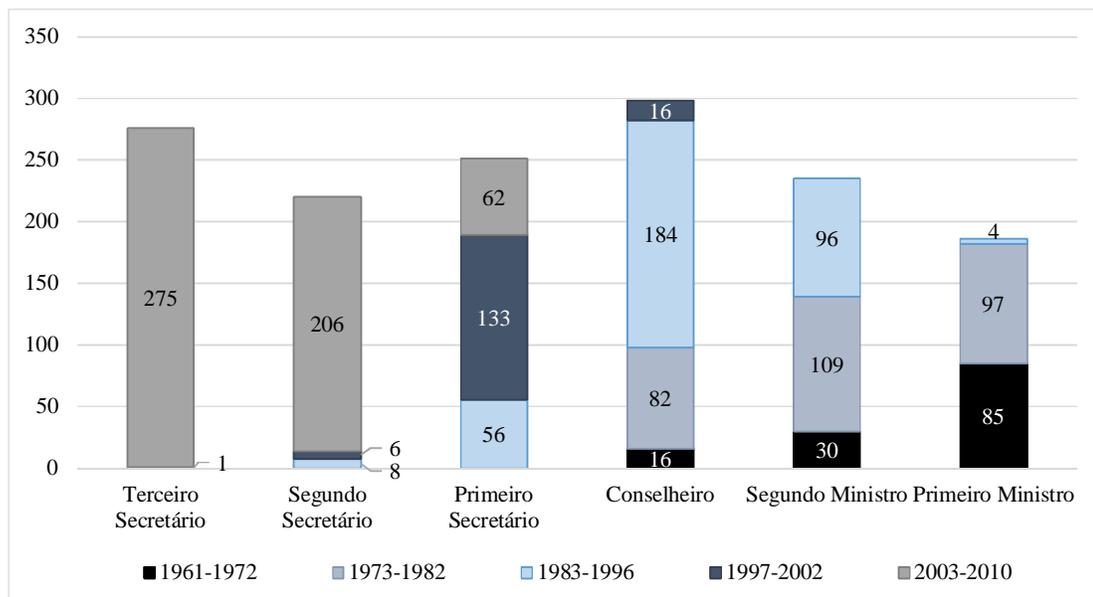
A seguir se observam a quantidade de burocratas por coorte de entrada, de acordo com a ocupação hierárquica (com base em 2010). E, evidencia-se no gráfico que: (i) para os dois cargos iniciais predominam claramente o recorte 2003-2010, (ii) enquanto para primeiro secretário se destacam as turmas de 1997-2002, (iii) para segundo ministros se dividem os grupos 1973-1982 e 1983-1996, e (iv) para o mais alto escalão da carreira também se dividem os primeiros coortes de entrada de 1961-1972 e 1973-1982.

⁶⁵ Tabela disponível, no link:

www.sinditamaraty.org.br/anexos/

01_QUADRO%20COMPARATIVO%20REGRAS%20DE%20PROMOCAO%20NO%20SERVICO%20EXTERIOR%20BRASILEIRO%20-%20FINAL.doc

Gráfico 3 – Ocupação hierárquica do corpo diplomático em 2010



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

Esses adendos quanto a progressão, promoções e alocação do corpo burocrático hierarquicamente são fundamentais para a compreensão dos dilemas e desafios do ministério. Em carta assinada em agosto de 2014 por 342 secretários (em sua maioria terceiros secretários), pertencentes às turmas ingressas por entre 2009 e 2014, e encaminhada ao então ministro Figueiredo, se assevera a preocupação do jovem grupo diplomático quanto as perspectivas de fluxo e progressão na carreira⁶⁶.

Em documento protocolado pelo sindicato da categoria (SindItamaraty)⁶⁷ em novembro de 2014 e também endereçada ao ministro, se levantou parte da reivindicação da carta previamente citada. Nesse ofício⁶⁸ se revelaram que as preocupações levantadas “não afeta única e exclusivamente as classes iniciais da carreira, mas envolve o fluxo de toda a pirâmide

⁶⁶ Conforme Matéria do Jornal Folha de São Paulo, de 28/09/2014, caderno Mundo, “Diplomatas criticam ‘anomalia’ no Itamaraty”, acesso em: www1.folha.uol.com.br/mundo/2014/09/1523783-diplomatas-criticam-anomalia-no-itamaraty.shtml. Posteriormente, parte daqueles que assinaram o documento criticaram o conteúdo dessa mesma reportagem, no painel do leitor, de 02/10/2014, “Diplomatas do Itamaraty contestam reportagem sobre carreiras no órgão”, acesso em: www1.folha.uol.com.br/paineldoleitor/2014/10/1525760-diplomatas-do-itamaraty-contestam-reportagem-sobre-carreira-no-orgao.shtml

⁶⁷ Relata-se: “O SINDITAMARATY foi criado em setembro de 2009, com o objetivo de reunir os servidores do quadro permanente do Ministério das Relações Exteriores (MRE) em uma entidade única, capaz de defende-los e reivindicar os interesses da categoria composta por Assistentes de Chancelaria, Oficiais de Chancelaria, Diplomatas e PCC/PGPE, perante o Governo Federal, a administração do Ministério das Relações Exteriores, o Congresso Nacional e pugnar pela valorização do serviço público em conjunto com outras entidades de classe e perante a sociedade civil”. Acesso no link, “Sobre SINDITAMARATY”, em: www.sinditamaraty.org.br

⁶⁸ Ofício nº152/2014/SINDITAMARATY, de 07/10/2014. Acesso em, dezembro de 2014, no link: www.sinditamaraty.org.br/anexos/462-760707-oficio-n--152.pdf

hierárquica, ainda que combinada com a solução paliativa que permita a mitigação imediata do grande problema no fluxo de carreira dos Secretários”. Nesse aspecto o documento reitera⁶⁹: (i) a necessidade de precaução quanto às promoções relacionadas ao alto volume de ingressantes no período 2006-2010 (mais de 500 novos diplomatas no período), sendo que a solução dos problemas de fluxo e congestionamento hierárquico passaria pela implementação gradual da lei 12.601/12⁷⁰ pelos próximos 5 a 10 anos, de modo que se amplie e organize os quadros hierárquicos a partir do topo da pirâmide; (ii) a projeção para a geração recém ingressa, ou seja da promoção de terceiro secretário para segundo secretário, atinge 13,5 anos considerando as presentes vagas disponíveis; (iii) o tempo excessivo de permanência nas classes superiores da carreira exige a redução da permanência no alto escalão⁷¹ (de 15 para 12 anos), o que demanda a criação de novas vagas ao topo, além da aceleração nas promoções para a elite burocrática (de conselheiro aos ministros); (iv) o sindicato propõe um número fixo de vagas para secretários⁷², mediante promoção imediata de parcela destes, para que se regularize o fluxo; e (v) a modificação imediata das regras do quadro especial, para evitar prejudicar as possibilidades de ascensão de diplomatas em começo de carreira.

Os gráficos a seguir foram construídos a partir do cálculo dos valores do desvio padrão⁷³, obtidos da diferença entre os tempos de promoção desde terceiro secretário até o respectivo cargo em questão (em anos). Em relação aos últimos coortes e aos primeiros três cargos, evidencia-se que: para a ascensão ao cargo segundo secretário existe uma ligeira queda, entretanto sem oscilações significativas de modo geral; para o posto de primeiro secretário há um declínio evidente nos últimos dois coortes; e, para a promoção ao cargo de conselheiro nota-se um ligeiro decréscimo.

⁶⁹ Conjuntamente a matéria do Estadão, de 12/11/2014, no caderno Política, intitulado “Diplomatas querem medidas para carreiras no Itamaraty”. Acesso em: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,diplomatas-querem-medidas-para-carreiras-no-itamaraty,1591733>.

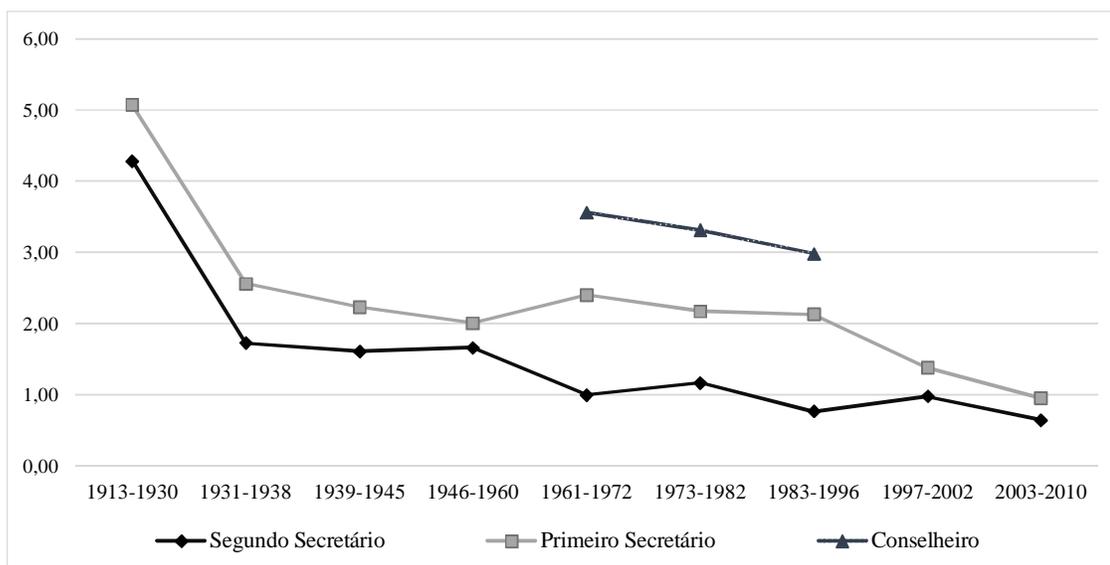
⁷⁰ No artigo 1º relata: “Ficam criados, no Quadro Ordinário da Carreira de Diplomata, 400 (quatrocentos) cargos de Diplomata para provimento gradual a partir de 2011”, acesso em: presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/1031406/lei-12601-12.

⁷¹ Registra-se no ofício: “10. Não é razoável que o tempo de 15 anos de permanência nas classes superiores seja maior que aquele das classes inferiores, estabelecido em 10 anos. Esta regra causa grave problema de fluxo, uma vez que aumenta o tempo necessário para a abertura de vagas no topo da pirâmide e pode levar, precocemente, grande número de SS’s ao Quadro Especial”.

⁷² A fixação seria em um número igual para os três primeiros cargos: 294 para TS, 293 SS e 293 PS; o documento relata que existe atualmente 385 TS, 230 SS e 254 PS.

⁷³ O desvio padrão expressa a distância típica de uma observação em relação à média, assim quanto maior o desvio padrão maior a dispersão dos dados (Agresti e Finlay 2012, 65).

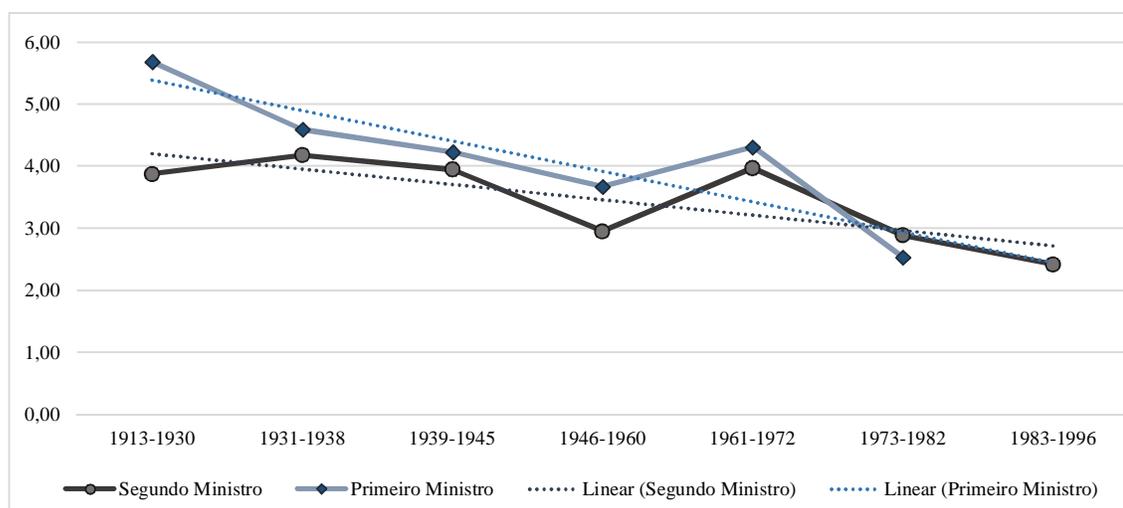
Gráfico 4 – Desvio padrão do tempo de promoção aos primeiros três cargos 1913-2010



Fonte: Cheibub (1989) até 1960; e Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

Para os valores do desvio padrão relacionados às promoções aos mais altos escalões da carreira, identifica-se que: para a ascensão para ao cargo de segundo ministro, ainda que se obteve suave acréscimo em relação aos dados de Cheibub (1989) do pré 1960, apresentou-se um declive ao longo dos três coortes contemporâneos conseguintes. Para a promoção ao cargo de primeiro ministro, adquiriu-se leve subida de padrão parecido ao de segundo ministro, porém em seguida teve uma queda ainda mais acentuada nesse coorte. Para ambos os mais altos cargos da carreira, os valores finais atingidos mostram-se os mais diminutos dessa série.

Gráfico 5 – Desvio padrão do tempo de promoção ao topo da carreira 1913-2010



Fonte: Cheibub (1989) até 1960; e Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

Cabe reforçar que o desvio padrão expressa a distância típica de uma observação em relação à média e revela portanto a dispersão dos dados. Os valores apenas indicam a variabilidade do tempo de ascensão de indivíduos desde o cargo inicial até os respectivos cargos em questão, o que permite somente o exame observacional desse comportamento de modo longitudinal. Ademais os resultados não apresentaram discrepâncias significativas nessa série histórica e a relativa diminuição da variabilidade é um indicativo de uma padronização crescente, ao longo do tempo e nos referidos cargos, das promoções na carreira.

Os valores no entanto foram contabilizados apenas por entre aqueles que de fato subiram aos cargos em voga e são meramente descritivos em sua natureza, dessa maneira não projetam ou alcançam a problemática de vagas e o possível congestionamento/afunilamento do fluxo hierárquico ao longo da progressão na carreira, tal qual ressaltaram a carta dos jovens diplomatas e o ofício do SindItamaraty supracitados⁷⁴. Apenas pesquisas futuras serão capazes de verificar se de fato ocorreu um aumento, manutenção ou diminuição no desvio padrão para as promoções. O contexto contemporâneo impõe sérias implicações à capacidade do Itamaraty em se adaptar as consideráveis ampliações de seu corpo burocrático, para assim evitar prejuízos à carreira de seus quadros. Adicionalmente, as medidas referentes à lei 12.601/12 mesmo que já tenham sido sancionadas, não foram todavia regularizadas pela presidente da república⁷⁵ e soma-se o fato de que o então ministro Figueiredo se posicionou no sentido de que a “questão está sendo estudada, juntamente com outras reformas administrativas do ministério”, pretendendo apresentar uma solução⁷⁶.

⁷⁴ A carta que reivindicando a preocupação com o fluxo hierárquico adveio de parcela das turmas mais jovens do ministério (2009-2014), e a mudança na quantidade de ingressante atendida pelo sindicato se situa no intervalo 2006-2010. Aos jovens das turmas ingressantes, às promoções e os aposentados desse intervalo mais recente (2010-2014), extrapolam o alcance empírico do estudo, além do fato de que o estudo somente propôs um tratamento descritivo e observacional aos dados por meio do desvio padrão. Para se responder quanto a hipótese de que o volume histórico de ingressos no período 2006-2010 afetarão ou não, a progressão e a alocação nas vagas hierárquicas ao longo da subida nos degraus da carreira no curto-médio prazo, caberia a construção de um modelo preditivo apropriado.

⁷⁵ A lei 12.601/12 apesar de sancionada ainda não foi regularizada pela presidente Dilma Rouseff, conforme a matéria do Jornal Estadão de 12/11/2014, “Diplomatas querem medidas para carreiras no Itamaraty”.

⁷⁶ Conforme a matéria do Jornal Estadão de 12/11/2014, “Diplomatas querem medidas para carreiras no Itamaraty”.

3.2 Características dos Diplomatas

3.2.1 Origem geográfica: Nascimento

A relevância de investigação dessa variável, está ligada à preocupação com o fato de que, os quadros burocráticos do MRE como serviço federal que se constitui, deveria expressar as procedências representativas das regiões brasileiras (Cheibub 1989, 99-100). Retrospectivamente, os concursos do Dasp – portanto anteriores à 1946 – eram realizados apenas no Rio de Janeiro (RJ), prática que foi mantida também pelo IRBr até 1959 (idem). Nesse período os candidatos à carreira ou eram do então Distrito Federal (sediado no Rio de Janeiro) e adjacências, ou eram “filho de pai rico”, que podiam custear as despesas de viagem de seus dependentes para prestar o concurso em outra cidade do país (ibidem). O MRE viria a fazer sua mudança para Brasília somente em 1970 (Moura 2007, 96). Mais adiante, ocorreu uma “ampliação dos Centros Regionais de Inscrição para os exames vestibulares, que em 1978 atingiram a dez (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre)” (Castro e Castro 2009a, 610). A extensão de aplicação do concurso posteriormente se deu para Florianópolis provavelmente ao longo da década de 80, Campo Grande e Vitória em meados de 90⁷⁷. A expansão para Cuiabá, Goiânia e Natal se dá em 2005, São Luís em 2006 e posteriormente uma ampliação considerável ocorre em 2011⁷⁸.

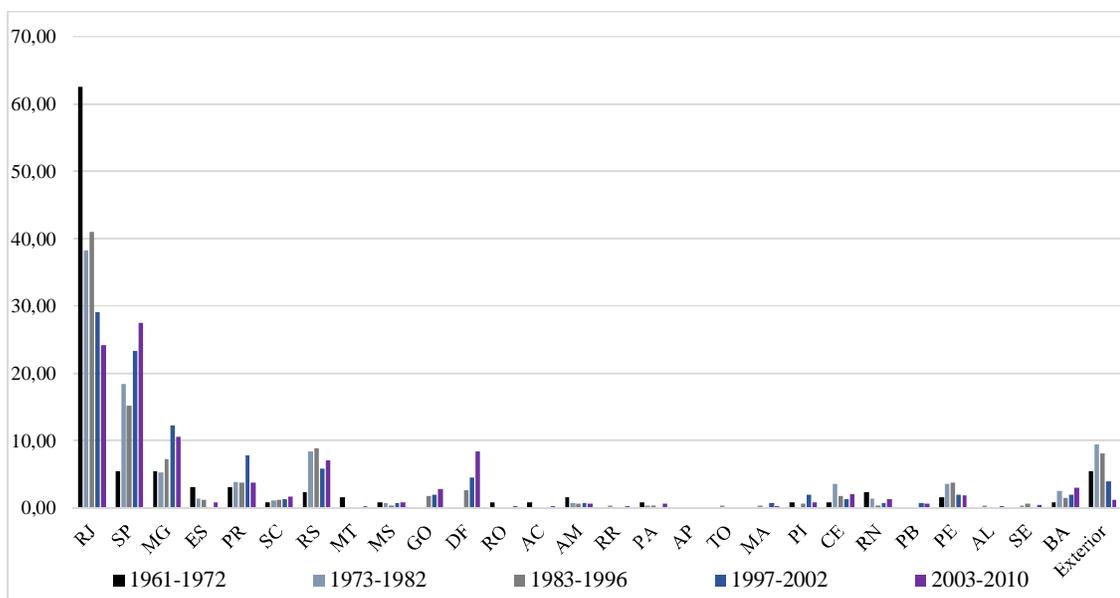
A descentralização da etapa inicial do exame a partir de 1959 e a ampliação no pós 1978, dificultaram o acesso ao exame considerando que a ampliação nacional do concurso começa em meados de 2000 para efetivamente se enraizar em todo o território em 2011. Isso também foi um fator que colaborou, ainda que não saiba se determinante, para o domínio do recrutamento de diplomatas cariocas durante toda a história do ministério, fato que veio ser revertido contemporaneamente com a liderança paulista no período 2003-2010, como se observa no próximo gráfico. Relata Cheibub (1989, 100) que: “em 1974, o Itamarati iniciou uma campanha de propaganda para criar, nos universitários paulistas, interesse pela carreira diplomática [...] desde 1975, São Paulo é o estado que apresenta maior número de candidatos ao exame para o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD)”.

⁷⁷ Segundo o Quadro comparativo das Inscrições ao Concurso de Admissão à Carreira Diplomática que me foi enviado pelo IRBr, que constam as inscrições por cidade de 1991 até 1998, existe o registro dos primeiras inscrições para Campo Grande em 1994 e Vitória em 1997. Para Florianópolis suponho a década de 80 pois é o período que se dá entre 1978 e 1991.

⁷⁸ Conforme o Edital do CACD de 2011 se amplia também para Aracaju, Boa Vista, João Pessoa, Macapá, Maceió, Palmas, Porto Velho, Rio Branco e Teresina.

Nesse aspecto é possível observar que a campanha surtiu o efeito esperado para além das inscrições, pois o número de aprovados de São Paulo sobe em mais de dez por cento no 1973-1982, em relação ao período anterior, vindo a superar a liderança até então ocupada pelo Rio de Janeiro⁷⁹ na década de 2000. Há também um crescimento para os diplomatas nascidos em Minas Gerais mantendo-se ao redor dos 10%, próximo a esse patamar temos o Distrito Federal e a relativa manutenção do Rio Grande do Sul. A diminuição patente daqueles que nasceram no exterior merece investigação mais profunda pois além de beirar a extinção, existe a possibilidade que esses indivíduos sejam filhos de diplomatas.

Gráfico 6 – Estado de nascimento 1961-2010 (%)



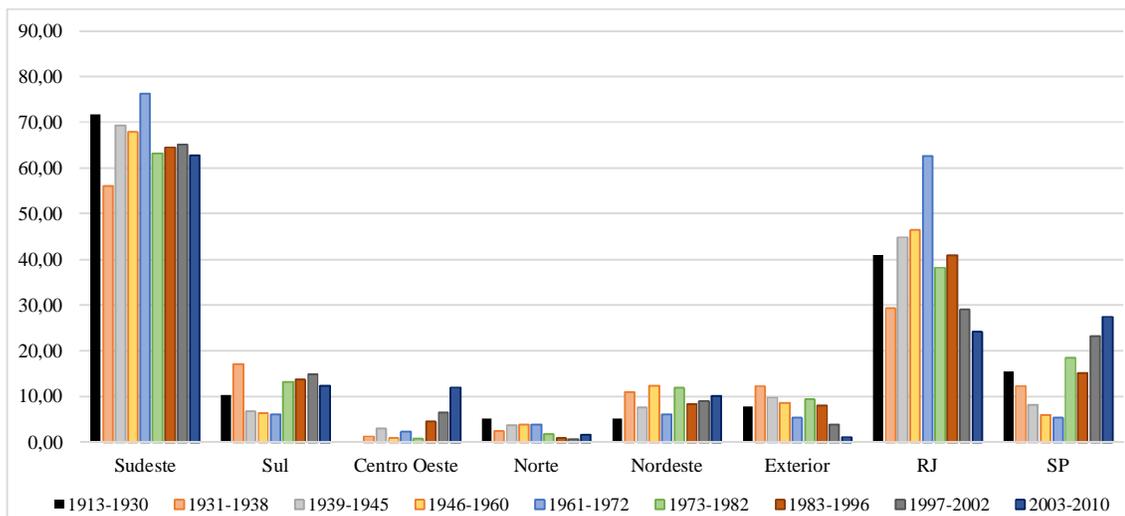
Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O próximo gráfico mostra o nascimento dos diplomatas dividido por regiões desde 1913. Nota-se que mesmo com a diminuição dos nascidos no RJ, a conseqüente ascensão e superação deste estado por SP somado ao crescimento significativo de MG, ressaltados no gráfico anterior, cristalizaram a permanência da concentração de maioria de ingressos para a região Sudeste. Em perspectiva histórica a região perdeu pouco espaço de liderança. A região Sul tem apresentado manutenção consistente nos últimos coortes (impulsionados principalmente pelo RS mas em

⁷⁹ Identifica o autor que: “Esta medida [de descentralização] ampliou de forma acentuada a área de recrutamento de candidatos ao IRB: em 1957, apenas 16,6% dos candidatos não eram do Rio de Janeiro; em 1958, este percentual aumentou para 21,7%; em 1959, com a descentralização dos exames iniciais, 47,9% dos candidatos se inscreveram fora da capital federal. Apesar disso é somente em 1970 que a proporção de candidatos dos estados supera a do antigo Distrito Federal. Desde o final da década de 1970, somente um quinto do total de candidatos vem do Rio de Janeiro” (Cheibub 1989, 100).

alguma medida o PR), o Centro Oeste um aumento proeminente e crescente (concentrados no DF) e o Nordeste possui uma relativa manutenção com leves oscilações ao longo de toda série. Essas três regiões tem flutuado ao redor dos 10%.

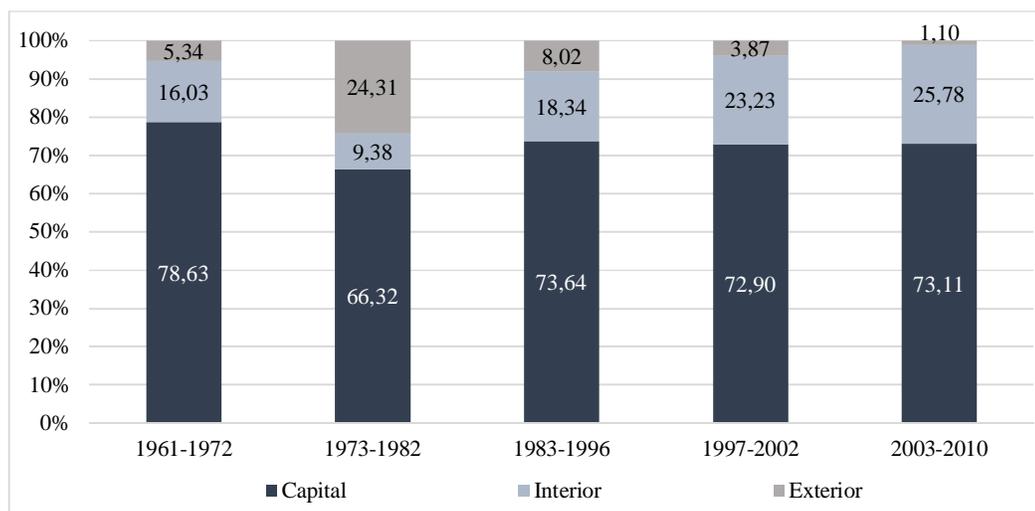
Gráfico 7 – Região de nascimento 1913-2010 (%)



Fonte: Cheibub (1989) até 1960; e Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

No próximo gráfico e tendo visto os demais, constata-se que a afirmação de Cheibub (1989, 101) permanece verdadeira, ou seja, além da localização dos cursinhos preparatórios tradicionais para o exame, há também indícios do desequilíbrio das condições sociais no país, especialmente educacionais e que se conectam às regiões brasileiras, somados a demora para a expansão nacional dos locais de prova e os exigentes critérios de seleção do concurso. O crescimento dos nascidos no interior é patente e acompanha a urbanização e interiorização do país no pós 1960. Ainda que a entrada dos interioranos não tenha mudado o quadro geral de representatividade geográfica, é significativo atingir um quarto do quadro diplomático, acompanhado pela diminuição de diplomatas recém ingressos nascidos no exterior, grupo que beira a extinção no ministério.

Gráfico 8 – Local de nascimento 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O corpo diplomático de maneira geral, é marcado pela origem urbana e cosmopolita portanto fortemente concentrada nas capitais dos estados mais desenvolvidos, industrializados e com os melhores acessos aos diversos serviços – ao que se inclui especialmente os cursinhos preparatórios e de ensino superior, como ser verá adiante. Ainda que o Brasil tenha em muito mudado, seus indivíduos ainda advêm em maioria do Sudeste, com um presente e recente protagonismo de São Paulo, tendo superada a tradição do recrutamento diplomático de origem carioca. Os nascidos no interior tendo atingido um quarto de representação e o quase desaparecimento de nascidos no exterior nesse trajeto também é digno de nota. O recente predomínio paulista e o crescimento de representatividade interiorana nos quadros, sugerem uma ligeira mudança nas novas gerações de diplomatas.

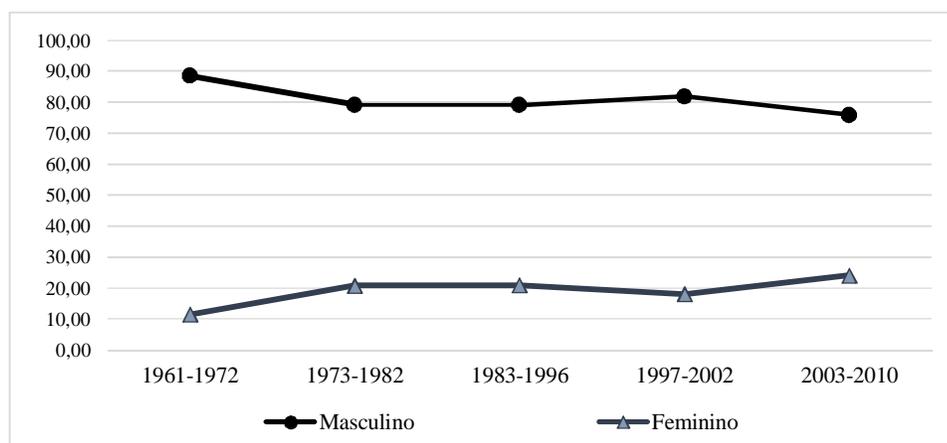
3.2.2 Gênero

Sabe-se que a representação feminina, mesmo frente aos incontestes avanços sociais e políticos desde meados do século XX, continua sofrendo com problemas relacionados à preconceitos e assédios, disparidades salariais e hierárquicas, tanto no mercado de trabalho como na sociedade de maneira geral. No Itamaraty essa trajetória não foi diferente (Balbino

2011)⁸⁰, sendo que: (i) em 1918 a primeira colocada para o concurso foi uma mulher⁸¹; (ii) de 1919 a 1938 dezoito mulheres ingressaram na carreira⁸²; (iii) de 1938 à 1954 ficou vedado a entrada de mulheres⁸³ e nesse período, destaca Amado (2013, 46) que “foi Maria Sandra Carneiro de Mello (depois Macedo Soares) quem questionou a proibição: inscreveu-se *sub judice* no concurso, foi aprovada e cursou o IRBr; em janeiro de 1954, presenciou a revogação da proibição”.

Adiante no gráfico identifica-se algum avanço, todavia insuficiente para a realidade moderna. A afirmação que se ouve nos corredores do Itamaraty, relatada pelo estudo de Balbino (2011, 168) de que “há desigualdade no que diz respeito à promoção de homens e mulheres diplomatas”, confirma-se também no presente trabalho. As mulheres saem do patamar de 10% do corpo diplomático na década de 60 para se constituírem em praticamente um quarto das ingressantes na década de 2000.

Gráfico 9 – Gênero 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

A diplomata Balbino (2011, 174) relata que “um dado relevante surgido das entrevistas foi a menção à ‘ação afirmativa’ para mulheres de que o Itamaraty supostamente faria uso nas

⁸⁰ Adiciona-se a baixa inserção e representatividade de gênero no setor público, com exceção de alguns setores do judiciário (Balbino 2011).

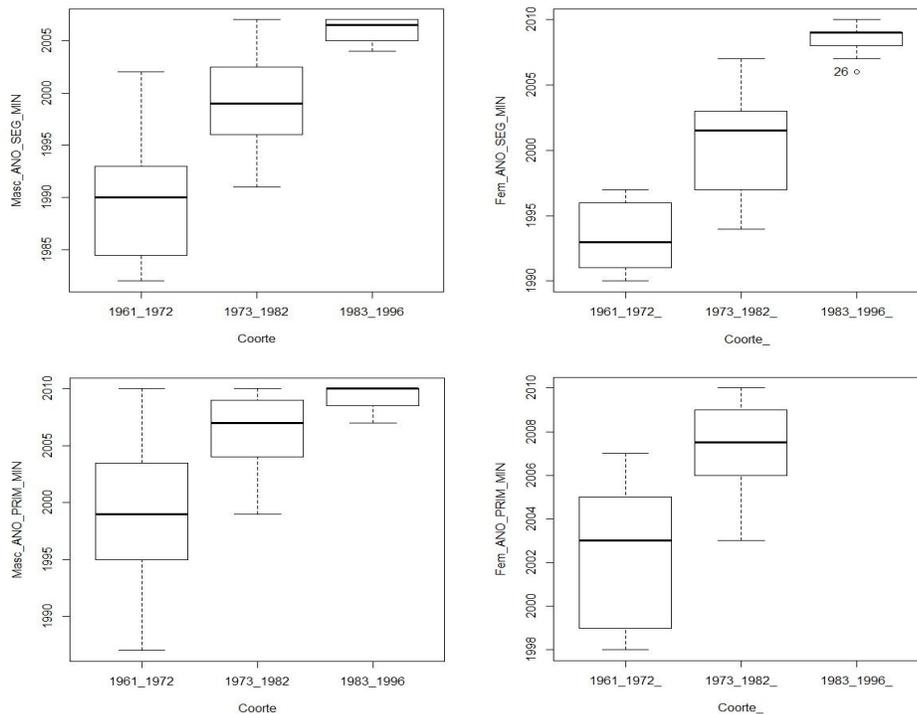
⁸¹ Segundo Balbino (2011, 56): “Em 1918, a primeira colocada para o concurso da Secretaria de Estado foi uma mulher, Maria José de Castro Rebello Mendes. Sua inscrição só foi aceita porque Rui Barbosa argumentou que o artigo 73 da Constituição de 1891 usava o termo “todos os brasileiros”, sem discriminar o sexo, sobre a elegibilidade para cargos públicos”.

⁸² Conforme Balbino (2011, 56): “De 1919 a 1938, dezoito mulheres ingressaram no Itamaraty. Neste ano, as carreiras de cônsules e diplomatas foram unidas em uma só (a de oficial da Secretaria havia sido extinta em 1931).”

⁸³ Relata Balbino (2011, 56): “Como para a maioria dos diplomatas – todos homens até então – era inadmissível ter mulheres como colegas, o decreto que uniu essas carreiras também determinou que apenas brasileiros do sexo masculino poderiam ingressar. Apenas em 1953 uma mulher foi novamente aprovada, por força de um mandado de segurança. Em 1954, a autorização definitiva para o ingresso de mulheres foi dada”.

promoções aos níveis hierárquicos superiores da carreira diplomática”, no sentido de “esforços que a administração atual efetua no sentido de promover mulheres às classes mais altas” (p. 168)⁸⁴. O *boxplot* (ou diagrama de caixa e bigodes) ilustram graficamente o resumo dos valores quanto às posições, os quartis e sua distribuição – a caixa do diagrama contém os 50% centrais da distribuição (do quartil inferior ao superior, a linha central constitui-se na mediana) –, variabilidade, simetria ou assimetria e valores extremos (*outliers*). Esse tipo de gráfico pode oferecer parâmetros, de quando foram efetuadas as promoções, e que podem auxiliar na interpretação dos valores percentuais – isto é, tentar analisar de maneira mais aproximada a diferença entre o que Balbino (2011) chama de “administração atual”, e que faz referência a gestão do chanceler Amorim sob a presidência de Lula, em relação ao período anterior, que atinge o governo FHC. Os *boxplots* apresentam o gênero masculino à esquerda e o feminino à direita, com o cargo de segundo ministro nos quadrantes superiores e os de embaixadores nos inferiores.

Gráfico 10 – *Boxplots* para as promoções ao topo da carreira por gênero



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

⁸⁴ Em entrevista ao Jornal Folha de São Paulo, de 12 de janeiro de 2012, caderno Mercado, “Mulheres no Itamaraty”, Balbino também declara que: “Houve uma política afirmativa dentro do Itamaraty, recebida com algumas críticas, que promoveu uma ou duas mulheres ao cargo por semestre”. Acesso no link: www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/21736-mercado-aberto.shtml.

Considerando o gráfico acima e a tabela percentual abaixo, fica evidente as diferenças significativas que se deram entre os coortes abordados, que apontam para um aumento da população feminina entre a elite do ministério. Entretanto ao atentar também ao movimento de paridade internamente à esses mesmos grupos, que se referem aos indivíduos das respectivas turmas que foram promovidos aos cargos em questão, se identifica uma ligeira diminuição da promoção de segundas ministras para embaixadoras dentro dos coortes, em ambos os casos.

Cabe contudo ponderar a hipótese de Balbino (2011). Nesse aspecto, reitera-se que o *core* central de distribuição para a promoção para segundas ministras no intervalo 1973-1872 (com 21% de representatividade), ocorre praticamente na gestão de FHC, ainda que com relativa assimetria. Esse mesmo grupo posteriormente ascenderá para o cargo de embaixadora de maneira mais simétrica na gestão Lula, que mantém o patamar do mais alto escalão para o gênero feminino em 18,60% nesse coorte. No grupo 1983-1996 que pauta 22,90% das segundas ministras, observa-se uma ascensão com baixíssima variabilidade e dispersão, entre 2005 e 2010, o que pode indicar de fato promoções mais dinamizadas. E, ao que sugere o levantamento de Balbino em 2011, com 21% de embaixadoras nesse ano, a tendência parece apontar para a manutenção do patamar em mais ou menos 20% de representação feminina para a elite de estado.

Tabela 5 – Gênero para a elite burocrática 1961-2010 (%)

Cargo	Gênero	1961-1972		1973-1982		1983-1996	
		Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
Segundo Ministro		90,00	10,00	78,90	21,10	77,10	22,90
Primeiro Ministro		92,90	7,10	81,40	18,60	-----	-----

Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

Em outras palavras, para os cargos mais altos da hierarquia ministerial a questão de gênero tem alcançado patamares percentuais mais ou menos compatíveis àqueles de entrada das jovens diplomatas da década de 2000, ao redor dos 20%. Há que no entanto se aprofundar o caso das promoções relativas aos grupos, pois ao que indica a presente pesquisa, há uma pequena perda de espaço no salto de segundas ministras para embaixadoras.

Ainda que se reconheça o esforço na dinamização e promoção do avanço feminino na elite burocrática, há inúmeros desafios para a questão de gênero no ministério. A começar pelas

marcas impregnadas na diplomacia para com o gênero masculino (em sua composição e hierarquia), que parecem de alguma forma refletir na manifestação do interesse profissional e social (*status*) das mulheres para a carreira em si, visto as baixas proporções de inscrições femininas ao CACD (Balbino 2011). Soma-se a isso problemáticas que concernem ao estilo de vida do serviço exterior e das perspectivas da carreira e suas dinâmicas sociais, como: o distanciamento da rede familiar (no Brasil); na dificuldade de manutenção de relacionamentos estáveis; no acompanhamento, socialização e responsabilidade para com família e filhos (que imputam diferentes papéis sociais aos gêneros na relação); da maneira “incomum” que é tratado o homem (diplomata ou não) que acompanha a (sua esposa) diplomata em suas remoções (sendo mais tradicional e socialmente aceito, o contrário); entre muitos outros elementos, evidenciam dilemas e conflitos psicológicos que envolvem a conciliação da vida pública e particular das diplomatas, e que manifestam o impacto de gênero na carreira (*idem*).

3.2.3 Raça

Não faz-se necessário acessar a história escravocrata brasileira, o acúmulo de injustiças evidenciados na diferença de raça e refletidos na desigualdade socioeconômica, além do atraso e déficit de ações afirmativas para com a população negra no país⁸⁵. Sabe-se de antemão que essa população está a margem de sua representatividade real nos diferentes espaços sociais.

O objetivo da seção é examinar o impacto da ação afirmativa no ministério e suas características, durante o período 2003-2010. Essa iniciativa foi implantada durante o governo FHC em 2002 e como já se relatou, constitui-se um dos fatores que motivaram o último marco empírico do estudo, ao qual se colocou um coorte nesse mesmo ano. Segue a definição do programa, conforme consta no site do IRBr⁸⁶:

“Lançado em 2002, o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco – Bolsa Prêmio de Vocação para a Diplomacia foi instituído com a finalidade de proporcionar maior igualdade de oportunidades de acesso à carreira de diplomata e de acentuar a diversidade étnica nos quadros do Itamaraty. Trata-se de iniciativa pioneira e original, que procura investir na capacitação de candidatos afrodescendentes à carreira de diplomata, por meio de concessão de bolsa de estudos, com duração de dez meses, destinadas a custear cursos e aulas preparatórios ao Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata, além da aquisição de livros e material didático. É desenvolvido em parceria com o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e

⁸⁵ Para mais ver Matijascic e Dias Silva (2014).

⁸⁶ Acesso no link: institutorio Branco.mre.gov.br/pt-br/programa_de_acao_afirmativa.xml

Tecnológico) e com a participação da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e da Fundação Cultural Palmares”.

Especificamente para o desenho do programa, foram analisados aqui os editais de 2002 até 2013⁸⁷. Quanto ao valor da bolsa, com exceção do edital de 2002 que previa uma bolsa no valor total de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) a ser paga em dez parcelas de R\$ 1.000,00 (mil reais), os demais editais verificados preveem uma bolsa de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) mensais, perfazendo um valor total de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), com possibilidade de renovação. Aos pré-requisitos para a candidatura, que percorreram todos os editais verificados, temos: (i) ser brasileiro nato; (ii) ser afrodescendente; (iii) estar em dia com o serviço militar; (iv) estar em dia com suas obrigações de eleitor; (iv) haver concluído curso superior de graduação ou estar cursando o último ano de curso superior (ambos devem ser reconhecidos pelo MEC).

Destaca-se que para a inscrição propriamente dita, se exige junto ao atestado de auto declaração, a anexação de foto 3x4 no formulário de inscrição desde 2003. Em relação ao processo seletivo em 2002 concernia como primeira fase a avaliação da documentação (ao qual se incluía currículo entre os documentos formais) e a segunda etapa comportava entrevista, prática se manteve para os demais editais. A partir de 2003 se implantaram provas objetivas e discursivas (redação), e a partir de 2004 especificam-se as ponderações do seguinte modo: a prova objetiva possui peso um, a entrevista peso dois e a redação peso três, foram mantidas dessa forma até 2008, sendo que em 2011, com a prova discursiva abolida, altera-se o peso da prova objetiva para dois e a entrevista adquire peso um.

Quanto ao conteúdo das provas, se observa: em 2003 para a prova objetiva e discursiva foi cobrado língua portuguesa e inglesa respectivamente, conteúdo mantido em 2004. No ano de 2005 passa a ser adicionalmente cobrado história do Brasil e geografia (junto a língua portuguesa para a prova objetiva, e redação de português e inglês na fase seguinte), conteúdo estendido também para 2006 e 2007. Em 2008 se é retirado a cobrança de geografia e incluído em seu lugar “noções de política internacional”, prática mantida até o edital de 2013. Por fim em 2011 a possibilidade de renovação da bolsa passa a ficar condicionada ao desempenho adquirido no CACD. Adicionalmente nesse mesmo ano foi implantado o sistema de cotas

⁸⁷ Com exceção do edital de 2010 em que não se conseguiu o acesso, o site do CESPE/UnB está com o link quebrado, o mesmo ocorre no site do IRBr.

valendo entretanto apenas para a primeira fase do concurso. Abriu-se desde então 30 vagas para os candidatos autodeclarados “afrodescendentes”⁸⁸.

Entre 2002 e 2012 foram 319 beneficiados das 530 bolsas de estudos disponibilizadas e, por entre os bolsistas, foram aprovados ao CACD dezenove (19) indivíduos. Para o percentual de aprovados sobre o número de beneficiários (e não sobre o total de bolsas oferecidas), temos:

Tabela 6 – Bolsas do PAA e beneficiados aprovados no CACD (%)

Ano	Bolsas	Aprovados CACD (%)
2002	20	
2003	30	6,67
2004	42	4,76
2005	32	0,00
2006	43	6,98
2007	37	2,70
2008	39	7,69
2009	66	6,06
2010	73	1,37
2011	69	1,45
2012	79	2,53
2013	64	----
TOTAL (2002-2012)	530	5,96

Fonte: Reportagem do Portal G1⁸⁹, elaboração do autor

No banco construído pelo presente estudo, se fez possível localizar os quatorze (14) beneficiários⁹⁰ do PAA que ingressaram na carreira por entre as turmas de 2003 e 2009. Como no Anuário 2010 constam as fotos 3x4 dos diplomatas, se fez possível também classificar os indivíduos no banco por raça. Curiosamente entretanto, os mesmos 14 bolsistas que lograram sucesso no CACD são os únicos negros classificados⁹¹ deste intervalo no banco. A entrada

⁸⁸ Aspecto que gerou polêmica por um médico branco de olhos claros ter se autodeclarado e ingressado por meio da cota. Acesso nos links: oglobo.globo.com/sociedade/educacao/nao-pode-haver-tribunal-racial-diz-medico-aprovado-por-cotas-no-itamaraty-10341583; <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/candidato-de-pele-branca-aprovado-por-cotas-raciais-na-1-fase-do-itamaraty-9908199>.

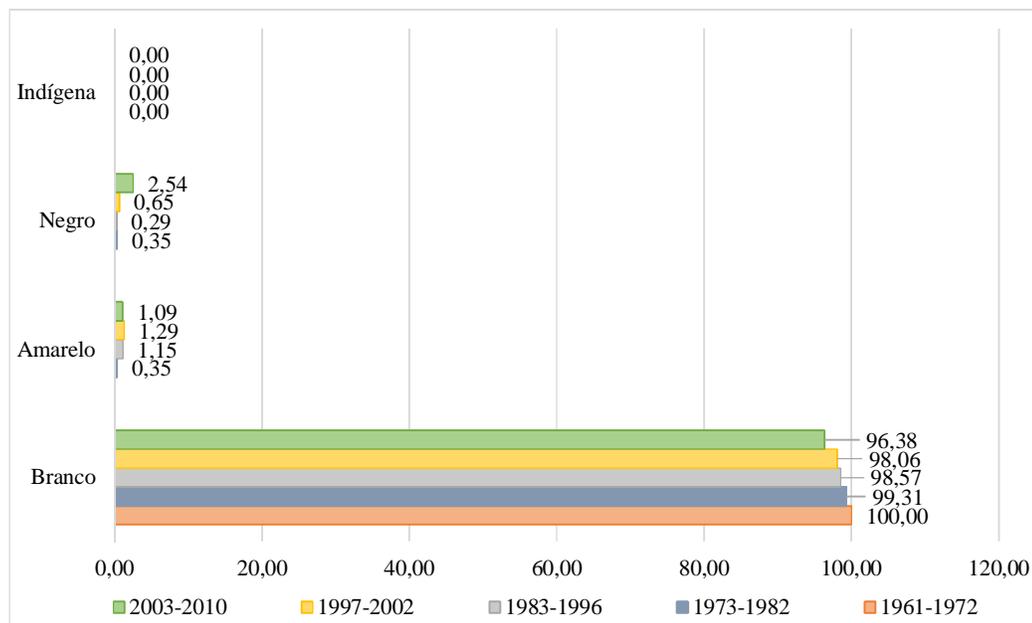
⁸⁹ Segundo matéria do Portal G1, de 25/06/2013, Seção Concurso e Emprego, “Cresce disputa para diplomata; veja graduações que passaram em 2012”, acesso no link: g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2013/06/vagas-para-diplomata-caem-e-disputa-cresce-veja-graduacoes-que-passam.html

⁹⁰ Cruzou-se os nomes dos 354 beneficiários do PAA de 2002 até 2013 enviado pelo MRE, via Lei de Acesso à Informação, protocolo nº 09200.000239/2014-10, com o banco de dados construído, e se chegou em 14 nomes. Conforme reportagem do G1 falta localizar um indivíduo que pertenceria a esse grupo.

⁹¹ Conforme propõe Osorio (2003).

desse pequeno grupo incrementou pouquíssimo, todavia o suficiente para uma marca de inclusão racial no ministério para além das casas decimais.

Gráfico 11 – Raça 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

É fato que a bolsa surtiu algum efeito sobre a predominância ainda sobrepujante dos brancos no corpo diplomático nacional. O feito desses 14 bolsistas serem aprovados é digno de reconhecimento considerando o alto grau de dificuldade do concurso. Esse grupo difere particularmente do geral de candidatos, pois conforme nota à imprensa do próprio Itamaraty (destaque próprio)⁹²:

“O percentual de aprovação de ex-bolsistas no concurso de admissão à carreira diplomática é várias vezes superior ao percentual de aprovados no conjunto dos candidatos. Dos 319 bolsistas (*beneficiados entre 2002 e 2012*), 19 foram aprovados no concurso de admissão. Isso corresponde a 6% do total. Um nível elevado de aproveitamento se considerarmos que [no geral] o percentual de aprovados tem oscilado entre menos de 0,5 % e cerca de 1,6% do total geral”.

Qual seria então o perfil dos quatorze beneficiários do PAA que lograram sucesso no CACD? A média de idade de ingresso desse grupo é de 32 anos, temos dez homens e quatro mulheres, com origem do Sudeste (6), Nordeste (5), Centro Oeste (1), Norte (1) e Sul (1), sendo

⁹² Conforme reportagem do Portal Terra, de 25/10/2013, Seção Educação, “Itamaraty programa de bolsas para candidatos a diplomata é positivo”, acesso no link: noticias.terra.com.br/educacao/itamaraty-programa-de-bolsas-para-candidatos-a-diplomata-e-positivo,06a0406129be1410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html.

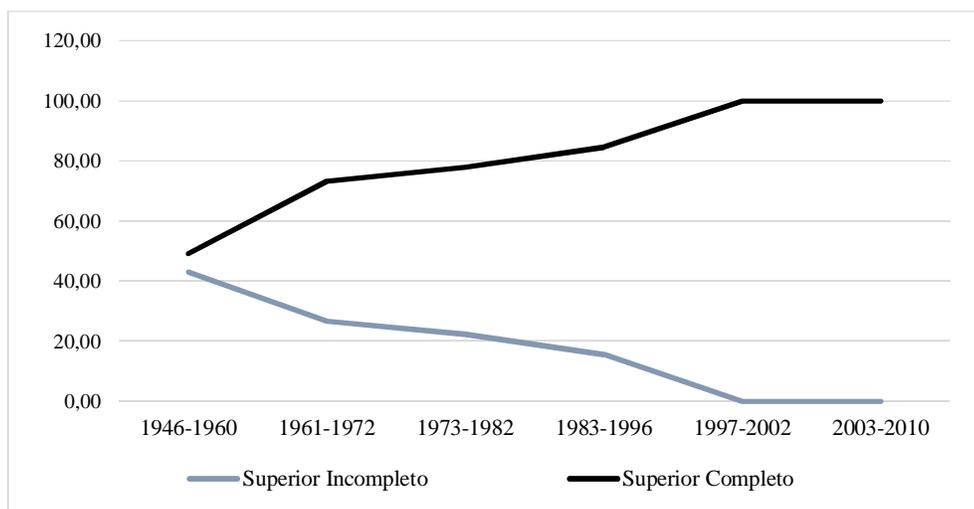
dez nascidos em capitais e quatro no interior. Dentre as formações superiores universitárias, temos doze graduações em universidades públicas e duas em particulares, e três deles possuem duas graduações. Sete deles possuem atividades de pós-graduação, estando distribuídas individualmente em: três especializações e três mestrados, e um deles possui três especializações e um mestrado. Oito deles ingressaram na carreira com experiência profissional prévia em suas áreas de formação superior.

Ainda que o programa tenha mostrado uma característica particular de estimular também a representatividade regional e que também reflete a disparidade de raça (com cinco beneficiários aprovados advindos do nordeste), cabe algumas breves considerações sem de maneira alguma, diminuir ou relativizar o mérito de cada um desses indivíduos. Não se trata aqui de ressaltar ainda mais a qualidade desse grupo, e sim evidenciar que o programa tem apoiado os afrodescendentes com bagagem educacional e profissional de destaque. Isso pois, a própria natureza do PAA em impor um processo de seleção baseado exclusivamente em provas objetivas de língua portuguesa e inglesa, além de história do Brasil e mais recentemente de “noções de política internacional”, inevitavelmente selecionaria um grupo acadêmica e profissionalmente seletos por entre a população negra postulante à bolsa.

3.2.4 Formação educacional: Graduação

Para o ingresso no Instituto Rio Branco até 1967 se exigia apenas o colegial (hoje, o ensino médio completo), posteriormente se avança para o primeiro ano de qualquer curso superior. Em 1968 a exigência sobe para o segundo ano do superior completo e em 1975, o Instituto Rio Branco assume caráter de curso superior, ou seja, se complementariam os estudos para ingressantes com superior incompleto adquirindo-se o diploma de ensino superior a partir da conclusão do curso no Instituto. No ano de 1985 faz-se pré-requisito para pleitear à carreira o terceiro ano de qualquer curso superior e, por fim, em 1996 se atinge a exigência de curso superior completo em qualquer área do conhecimento (Cheibub 1989; Moura 2007). Ressalta-se que, mesmo quando não havia a exigência para o ensino superior completo desde meados da década de 40, os ingressantes possuíam formação superior completa de maneira geral e crescente.

Gráfico 12 – Formação educacional superior 1946-2010 (%)



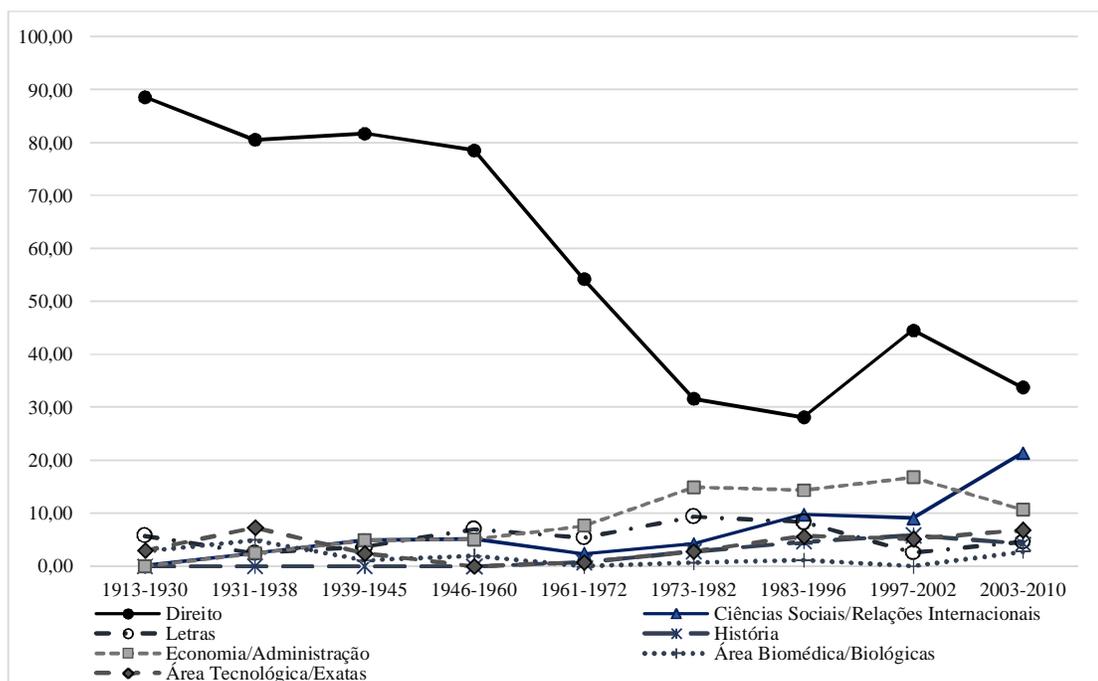
Fonte: Cheibub (1989) até 1960; e Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

Quanto aos cursos propriamente ditos, Cheibub (1989, 106) havia projetado que o domínio do “bacharelismo”⁹³ terminaria “a médio prazo”. A hipótese levantada pelo autor deve ser ponderada, pois mesmo que o curso de direito tenha perdido brutalmente sua força na série histórica apresentada, tomado individualmente ainda se encontra à frente dos demais. Outro cambio ocorre na segunda preferência geracional em que o eixo “Economia/Administração” perde espaço recentemente para “Ciências Sociais/Relações Internacionais”⁹⁴.

⁹³ Identifica Cheibub (1989,103), que: “Uma das idéias mais difundidas sobre o Itamarati é a de que esta instituição tem sido dominada por um ‘bacharelismo’, que reflete não apenas a primazia de concepções jurídicas acerca da política internacional, mas, também, a formação de seus membros, que seriam predominantemente bacharéis em Direito. Esta idéia é bem representada no difundido esquema que visa sintetizar a trajetória educacional dos diplomatas: ‘colégio de padres no rio – Faculdade de Direito da PUC – Rio Branco’”.

⁹⁴ Foi uma opção do presente autor, adicionar o curso de Relações Internacionais junto ao de Ciências Sociais, visto similaridades e óbvios pilares que partilham em comum (tal qual a Sociologia e a Ciência Política), de modo a conferir continuidade à série histórica dos dados apresentados por Cheibub (1989).

Gráfico 13 – Graduação completa 1913-2010 (%)



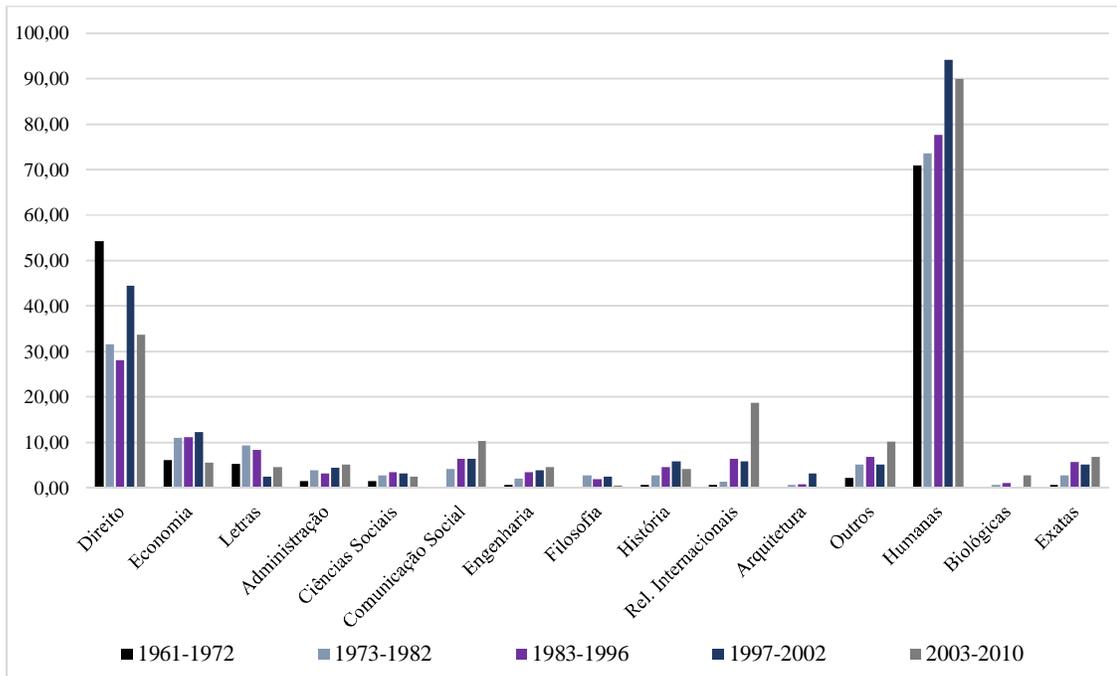
Fonte: Cheibub (1989) até 1960; e Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O gráfico seguinte em que se ilustra a gama individual de cursos com destaque no período 1961-2010, auxilia a compreender mais especificamente os fenômenos de mudança do gráfico anterior. No que concernem à esses movimentos, se vê que: (i) como fora supracitado, o curso de direito não possui a maioria absoluta de ingressos mas mantém a liderança relativa; (ii) o curso de economia perde força angariada nas décadas de 50 e 60⁹⁵, e no último coorte sai do patamar de 10%, espaço agora ocupado pelo curso de comunicação social⁹⁶; (iii) no coorte 2003-2010 o curso de relações internacionais apresenta forte ascensão, considerando sua criação e disseminação relativamente nova no país enquanto graduação (Miyamoto 2003), aproximando-se da casa dos 20% nesse intervalo. Ademais ressalta-se o aumento pequeno porém crescente, do curso de Engenharia, que se constitui na única formação superior com destaque fora da área de conhecimento das ciências humanas.

⁹⁵ Conforme Cheibub (1989, 108): “Quero chamar a atenção para a influência exercida pela maior ênfase depositada nas funções políticas dos diplomatas e para a predominância dos ‘economistas’ durante as décadas de 50 e 60, no Itamarati. O destaque das funções econômicas e políticas cria uma demanda interna que necessita ser preenchida e, ao mesmo tempo, uma imagem externa compatível com o preenchimento dessa demanda. Esse processo faz com que, por um lado, aumente o interesse por candidatos com formação econômica ou de ciências sociais e, por outro, que os diplomatas, em início de carreira, procurem fazer cursos de especialização nessas áreas”.

⁹⁶ Cabe verificar se uma possível mudança a longo prazo, alterará o posicionamento do corpo burocrático quanto a temas relativos a canis de comunicação institucional e social, além da atenção e formas de relacionamento em novas mídias.

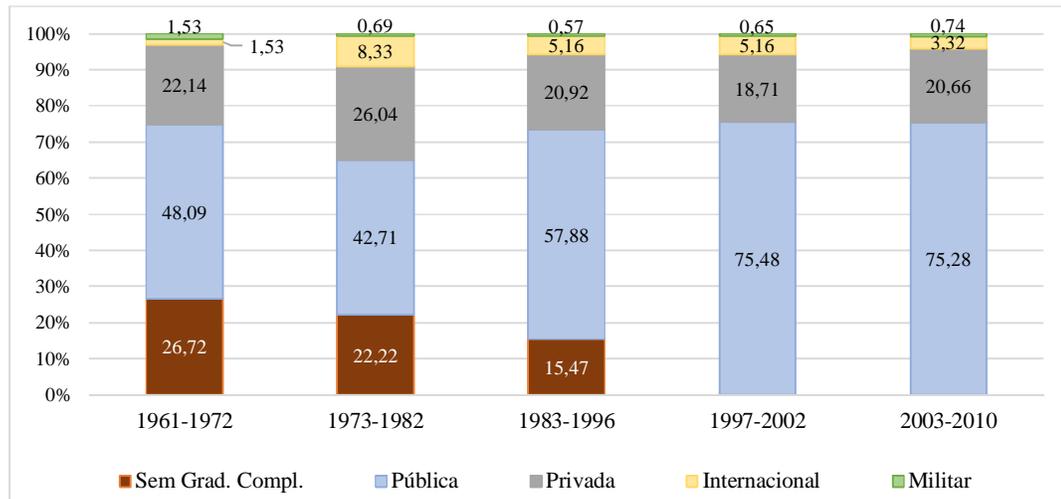
Gráfico 14 – Graduação completa 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O gráfico adiante mostra com propriedade um filtro de seleção no processo de recrutamento à carreira no sentido da preferência por indivíduos oriundos da universidade pública. Sabe-se no entanto, que esses mesmos indivíduos possuem um viés prévio de aprovação nos vestibulares altamente rigorosos dessas universidades, somados ao aspecto de que as universidades públicas concentram as condições de ponta e excelência em ensino e pesquisa no país, como veremos adiante. O incentivo e proliferação das universidades privadas durante a década de 90 não impactou a natureza de recrutamento de maneira significativa, tendo esse grupo nos coortes mais recentes oscilado ao redor dos 20%.

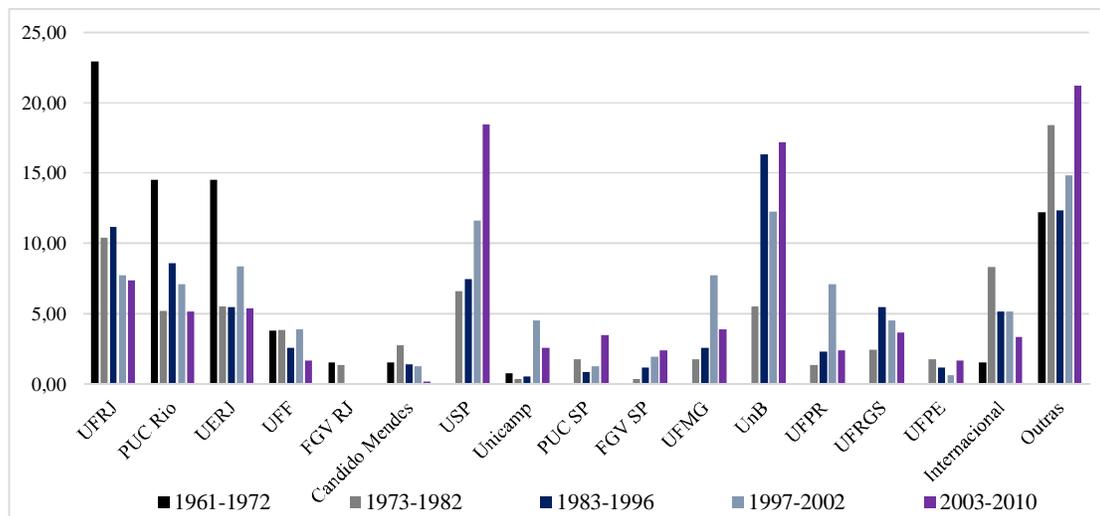
Gráfico 15 – Natureza das universidades na graduação 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O próximo gráfico aponta para a mesma mudança de regionalização da origem dos diplomatas. Especificamente decresceram e perderam o anterior protagonismo as universidades cariocas de elite: UFRJ, PUC Rio e UERJ que mantiveram um patamar mais ou menos de 5% cada uma, no último coorte. As universidades que lideram o ingresso à carreira são USP e UnB, em que ambas representam juntas a formação da entrada de 35% do corpo diplomático contemporaneamente. Em outras palavras, se observamos que existe uma seleção pró indivíduos com formação em universidades públicas, na realidade notamos que esse filtro é altamente concentrado por entre essas poucas universidades de elite do país.

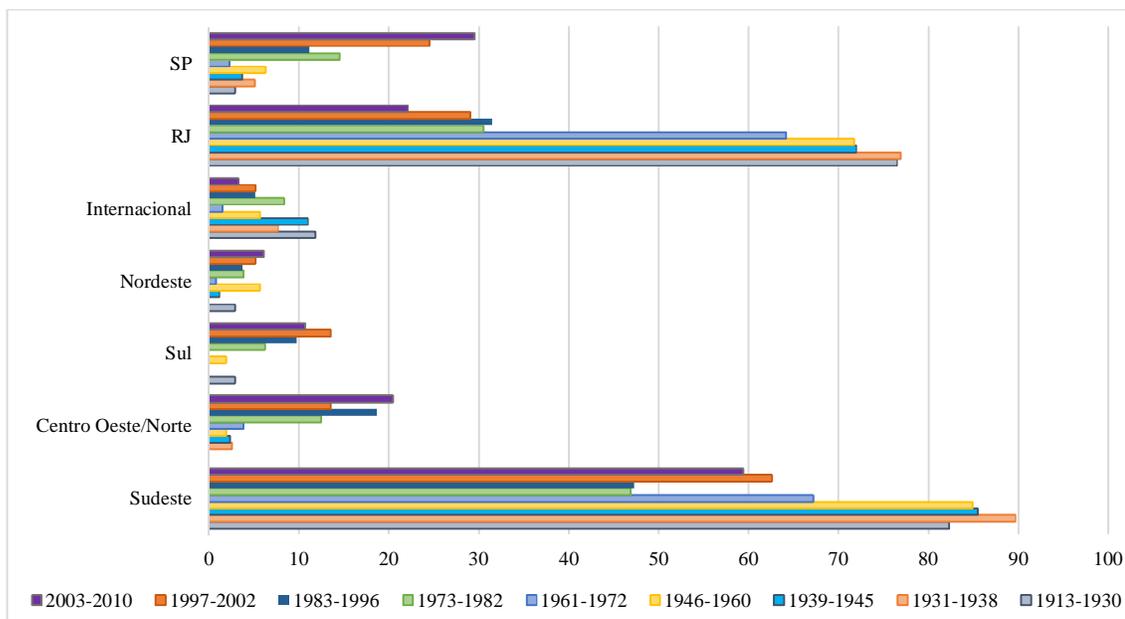
Gráfico 16 – Universidades de graduação 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O gráfico abaixo confirma o que já se constatou, ou seja tanto as origens de nascimento quanto das formações superiores também estão concentradas no Sudeste – em seus coortes mais recentes apresenta algo em torno de 60%. A única exceção regional para a formação superior encontra-se no Centro Oeste, que como se observou, ocorre tanto por conta do crescimento dos nascimentos na capital federal, quanto pela significativa ascensão de formações provenientes da UnB. As oscilações e perda de domínio absoluto, se observado desde o princípio do século XX, não foi todavia suficiente para alterar a liderança da formação superior efetuada no Sudeste. Uma hipótese em aberto diz respeito ao incremento e criação de universidades públicas federais, com objetivos de aprofundar a interiorização e expansão da educação superior no país, que pode vir a impactar essa balança a longo prazo.

Gráfico 17 – Região das universidades de graduação 1913-2010 (%)



Fonte: Cheibub (1989) até 1960; e Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

Em suma foi visto nos gráficos que o curso de direito mantém sua relevância por entre as formações superiores, entretanto mais recentemente fazem frente ao “bacharelismo” o curso de relações internacionais conjuntamente ao de comunicação social. A alteração de força dos cursos no entanto não se refletiu na diversificação da região universitária dos ingressos. Isto é, a seleção na formação superior segue também centralizada no Sudeste, com mudança análoga de eixo tanto de nascimento quanto de formação educacional superior do Rio de Janeiro para São Paulo. A recente liderança da USP (18,45%) desbancou as tradicionais universidades de elite cariocas (UFRJ, UERJ e PUC Rio, juntas possuem 17,90%), junto à UnB (17,16%) que

conduz os indicadores do Centro Oeste. Esse grupo de cinco universidades representa 53,51% das entradas no intervalo 2003-2010, o que ressalta o caráter altamente rigoroso do processo de recrutamento do concurso, que todavia reflete a desigualdade das condições sociais e educacionais no país.

3.2.5 Formação educacional: Pós-Graduação

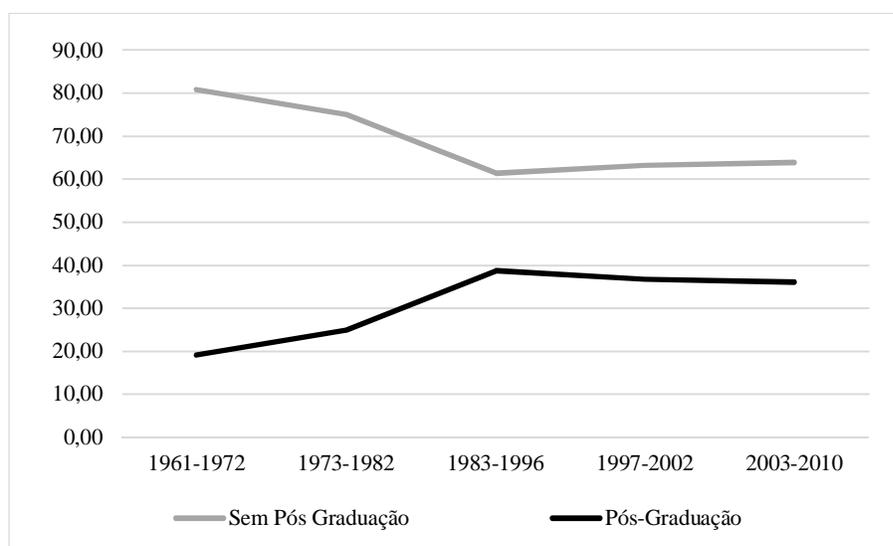
A partir de 2002 o IRBr adquire reconhecimento como mestrado profissional pela CAPES (Ministério da Educação) no conjunto de avaliação da área de ciência política com conceito quatro⁹⁷. Assim as gerações que concluem o curso no Instituto adquirem mestrado profissional que no entanto, não foi contabilizado como pós-graduação nessa seção, por exatamente se constituir como formação basilar do diplomata recém ingresso desde então. Há também o aspecto de que nem todos aqueles que fizeram alguma pós-graduação regular a efetuaram depois de seu ingresso na carreira, de modo que esse tipo de contagem deveria ser controlado pelo ano de entrada o que entretanto não foi feito pelo presente estudo.

Parece sugestivo contudo o aspecto de que a pós-graduação a partir de 2002 passe a funcionar talvez, como uma bússola mais apurada tanto das preferencias individualizadas quanto de possíveis demandas e direções institucionais. Em outras palavras, com a exigência de graduação completa e o *status* de mestrado profissional (do IRBr) como requisitos protocolares ao acesso à carreira e sua formação inicial, é possível que os atores passem a calibrar as contingencias políticas e burocráticas as quais estão inseridos, para com os rumos profissionais que almejam, tendo em vista suas escolhas de cursos de pós-graduação – tanto para se destacar individualmente entre seus pares quanto para possuir mais credenciais para cargos e postos, incrementando suas opções temático burocráticas na instituição. Soma-se às possíveis exigências do próprio *think-tank* institucional do ministério, de modo que se abram determinadas lacunas que demandem determinadas *expertises*.

⁹⁷ Conforme avaliação trienal 2001-2003 da CAPES, o IRBr é incorporado como mestrado profissional (na área de ciência política) e atinge pela comissão avaliadora nota quatro. Como cita o relatório: “O programa de mestrado profissional do Instituto Rio Branco foi avaliado segundo a consistência de suas atividades de formação. O Comitê ressalta a qualidade da grade curricular, bem como a qualificação do corpo discente. Pela vocação histórica do Instituto Rio Branco, a da formação profissional de diplomatas, a Comissão entende que seu desenho corresponde fortemente à concepção de mestrado profissional, tal como desenvolvida pela Capes. Neste sentido, a Comissão sugere ao CTC a nota 4 para o programa, já que encontra-se consolidado – pois segue uma tradição de formação já instalada – mas não pode, ainda, ser comparado a programas de mestrado avaliados com nota máxima”. Acesso no link: https://www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/2003_039_Doc_Area.pdf

Para tanto, o estudo se valeu da divisão das seguintes atividades relacionadas à pós-graduação: (i) os cursos de curta e média duração de caráter *lato sensu*⁹⁸ foram classificados como especialização; (ii) adicionaram-se também os cursos de MBA, ainda que sejam também *lato sensu*, possuem uma carga horária específica e um perfil mais profissionalizante voltado ao mercado; (iii) os tradicionais cursos acadêmicos *stricto sensu*⁹⁹ de mestrado, doutorado e pós-doutorado; e, (iv) incluiu-se também “atividade docente”, equivalente a lecionar cursos acadêmicos universitários em nível de graduação ou pós-graduação. Vale mencionar que a maioria dos cursos desempenhados na pós-graduação pertencem à área de humanas¹⁰⁰.

Gráfico 18 – Pós-graduação 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O gráfico a seguir mostra a percentagem de quantidade de atividades desempenhadas, no caso um indivíduo pode ter efetuado tanto uma ou mais atividades. Conjuntamente ao gráfico anterior, destacam-se que as últimas gerações ingressas no pós 1996 ou seja, tanto do momento da exigência de curso superior completo quanto do pós 2003, em que o curso do IRBr torna-se

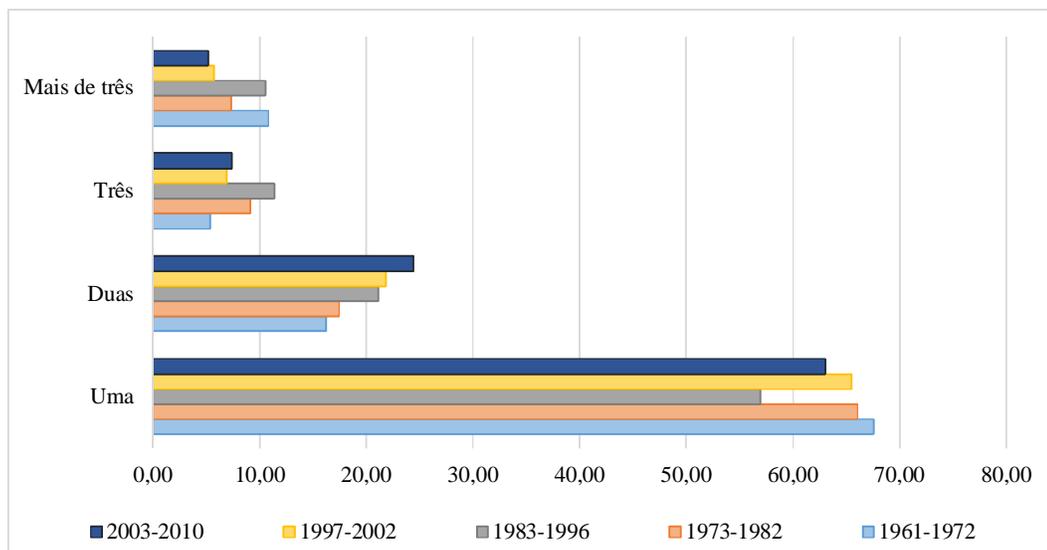
⁹⁸ Como designa o Ministério da Educação: “Os cursos de especialização em nível de pós-graduação *lato sensu* presenciais (nos quais se incluem os cursos designados como MBA - Master Business Administration), oferecidos por instituições de ensino superior, independem de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento e devem atender ao disposto na Resolução CNE/CES nº 1, de 8 de junho de 2007. Os cursos de pós-graduação *lato sensu* a distância podem ser ofertados por instituições de educação superior, desde que possuam credenciamento para educação a distância”. Acesso no link: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=387&Itemid=352

⁹⁹ Para a diferença entre *lato sensu* e *stricto sensu*, ver: http://portal.mec.gov.br/index.php?id=13072:qual-a-diferenca-entre-pos-graduacao-lato-sensu-e-stricto-sensu&option=com_content.

¹⁰⁰ Há um ligeiro crescimento da área de exatas, impulsionado pelo curso de Engenharia, em que se nota nos respectivos coortes: 0,00; 1,83; 1,69; 1,14 e 6,13%. Para os cursos de biológicas temos: 0,00; 0,00; 0,84; 0,00 e 3,23%.

mestrado profissional, parecem sugerir uma crescente preocupação dessas jovens turmas para com a realização dessa natureza de atividades.

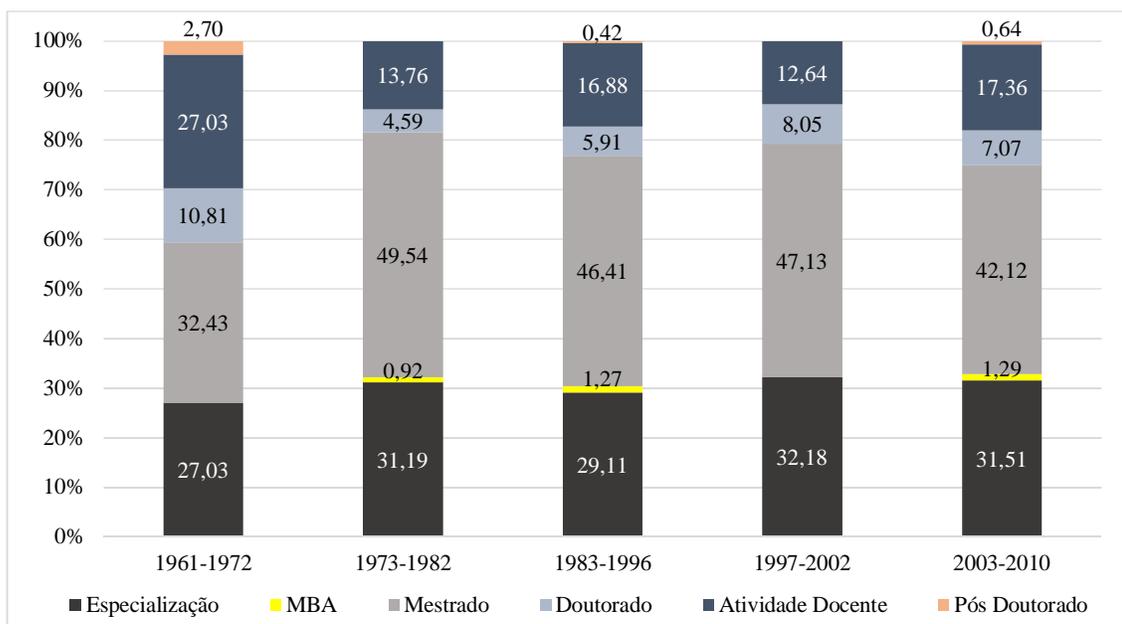
Gráfico 19 – Quantidade de atividades de pós-graduação 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O próximo gráfico apresenta uma estabilidade relativa das naturezas de atividades efetuadas – com exceção do primeiro coorte 1961-1972. Evidencia-se que a maioria dos que efetuaram alguma atividade de pós-graduação, em geral optam pelo mestrado e/ou especialização, que oscilam juntos entre 70% e 80%. O motivo mais obvio para essa escolha talvez pouse no caráter mais dinâmico e diversificado em que constituem essas naturezas de cursos, que duram de alguns meses até dois anos, desse modo agilizando o engajamento em alguma formação. Ademais, há uma parcela relevante daqueles que se envolveram em atividades docentes que oscila por volta de 15%, o que é uma quantidade significativa e indica um intenso intercâmbio entre a diplomacia formal e a academia.

Gráfico 20 – Natureza das atividades de pós-graduação 1961-2010 (%)



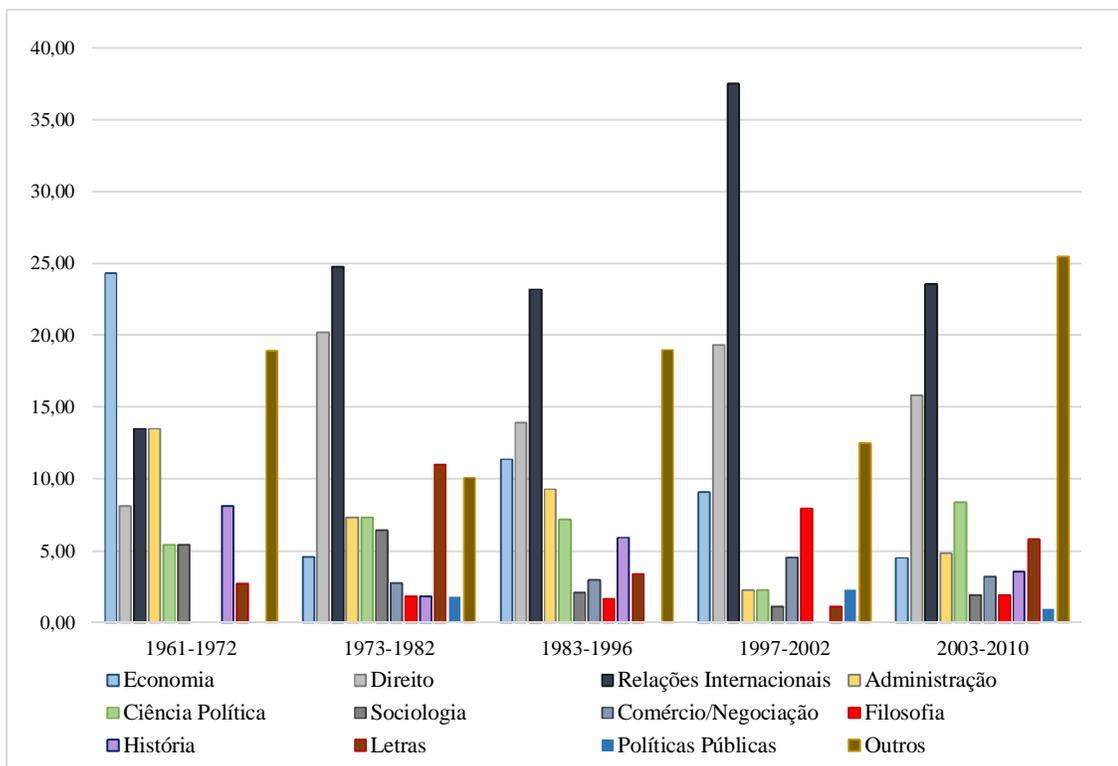
Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O gráfico abaixo mostra os cursos vinculados às atividades de pós-graduação. Cabe fazer referência ao que Cheibub (1989, 108) chamou de “predominância dos ‘economistas’ durante as décadas de 50 e 60 no Itamarati”, aspecto que está em sintonia ao se visualizar as preferências de pós-graduação voltadas ao curso de economia no período 1961-1972. O “economicismo” (Cheibub 1985, 129) da elite de estado representada por Roberto Campos, Otavio Dias Carneiro, João Baptista Pinheiro, Edmundo Barbosa da Silva entre outros, parece ter influenciado a base da pirâmide hierárquica, visto que os jovens diplomatas ingressando na década de 60 optaram prioritariamente por atividades voltadas à economia. Os outros períodos apontam para uma preferência ao curso de relações internacionais, seguido pelo curso de direito. Mesmo que essa inversão seja sugestiva em comparação às graduações no período recente, cabe reiterar que as atividades em áreas do “bacharelismo” para as *expertises* também ocupa lugar privilegiado.

A liderança relativa do curso de relações internacionais desde a década de 70 pode indicar talvez, que por sua natureza indisciplinar, ofereça academicamente uma ampla base de ferramentas capaz de compreender com propriedade os fenômenos internacionais. Nesse aspecto a capacidade da área de conhecimento em RI, se aliar inclusive aos temas jurídicos e econômicos talvez ajude a explicar como um curso relativamente novo, toma a frente de

tradicionais e nobres cursos como direito e economia para as opções de pós-graduação da diplomacia nacional.

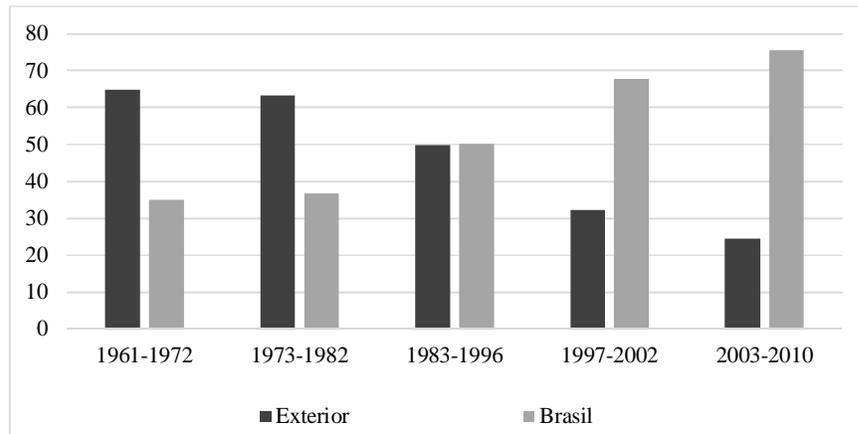
Gráfico 21 – Cursos relacionados às atividades de pós-graduação 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O gráfico a seguir compara as atividades de pós-graduação concluídas nas universidades brasileiras e internacionais. Identifica-se que o predomínio de especializações fora do país nos dois primeiros coortes é indicativo de que os diplomatas aproveitaram a alta qualidade dos cursos de pós-graduação internacionais e os conciliaram com suas remoções. Entretanto a equalização e mudança a partir do coorte intermediário, por um lado pode sugerir que a adesão e crescimento aos cursos de pós-graduação em território nacional foram acompanhados de incremento em sua qualidade e disseminação, por outro lado os grupos mais jovens foram menos removidos comparativamente, o que pode gerar um viés para se ilustrar as atividades desempenhadas no país.

Gráfico 22 – Local da pós-graduação 1961-2010 (%)



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

A pós-graduação talvez possa funcionar como uma espécie de estrutura informal¹⁰¹ sugestiva da opção dos atores, demandas e preferências institucionais. Deve-se avançar na forma e no conteúdo de compreensão dessas relações, ou seja, como o conteúdo acadêmico é instrumentalizado para a ação diplomática e como esta última se traduz na academia, são perguntas de pesquisas instigantes que no entanto vão além do que o estudo propõe. A liderança da opção pelo curso de relações internacionais desde a década de 70, somente aponta para uma direção de *expertise* que o corpo diplomático tem adotado, sem no entanto oferecer com mais propriedade o que isso poderia traduzir enquanto medidas institucionais para as diretrizes gerais da política externa. Talvez aqui um estudo pormenorizado da elite burocrática possa levantar mais pistas de possíveis apontamentos nesse sentido¹⁰². De maneira geral, a obrigatoriedade da graduação em meados de 90 e o curso do IRBr com *status* de mestrado profissional, parece ter influenciado tanto na seleção de indivíduos com experiência acadêmica prévia quanto apontam para a preocupação/necessidade das novas gerações em desempenhar atividades dessa natureza. O incremento proporcional dessas turmas na pós-graduação aliados ao crescimento da faixa etária dos recém ingressos, sugerem ao período democrático, uma formação de jovens quadros com crescente bagagem pessoal e educacional.

¹⁰¹ Permeada por influências pessoais, nas quais os burocratas tendem a buscar seus próprios objetivos e fins, se engajando em relações de poder poderiam permitir câmbios para além das regras formalmente instituídas, em sentido tal qual propôs Selznick (1943)

¹⁰² No gráfico 3 e no gráfico 20, é possível observar que a presente elite de estado no ministério se divide entre as gerações “economicistas” de 1961-1972 e a geração de 1973-1982, esta última como se nota no gráfico abaixo, se divide internamente entre especializações internacionalistas (quase 25%) e jurídicas (pouco mais de 20%). Há dessa maneira, um câmbio geracional e também acadêmico em curso da elite do ministério.

4. Conclusões

A primeira parte do trabalho apontou para elementos, em perspectiva histórica, da consolidação burocrática e política do Itamaraty e sua elite de estado a partir da chave fornecida por Cheibub (1985). A fase patrimonial percorreu o império, o momento carismático teria sido fundamentado com Barão do Rio Branco e por fim, o período burocrático-racional, pautaria o fim da gestão do Barão (1913) em diante. A partir de então se consolidaram as bases do Itamaraty moderno, em que essa burocracia funcionou como modelo ao Dasp, ao passo que o marco da fundação e identidade do Instituto Rio Branco (1945) fora também concebido em resposta às investidas e influências do presidente Vargas à carreira.

No intervalo democrático de 1946-1964 o MRE ao cristalizar, aparar arestas e voltar-se a si próprio se caracterizando como um dos “bolsões de eficiência” no período, pode avançar com propriedade em seu processo de institucionalização. Com uma carreira apropriadamente mais estabelecida no ministério, sua elite atuou mais ativamente no interregno militar tanto por meio de veículos informais e formais do regime autoritário quanto no relacionamento com o presidente mediante autonomia relativa na política externa que lhe era concedida. A partir da reabertura democrática, mesmo que a gestão Collor tenha modificado as estruturas do ministério enfraquecendo seus recursos institucionais, o período FHC e Lula são marcados por um lado pelo protagonismo internacional desses presidentes e por outro, pelas mudanças significativas que atuaram no quadro ministerial mirando tanto para o acesso, permanência e formação mais adequados (salário, ação afirmativa, gênero, mestrado profissional no IRBr etc.) quanto através da ampliação de suas bases de recrutamento (vagas).

Essa trajetória na segunda parte do trabalho, pode ser acompanhada a partir do desenho do perfil do corpo burocrático. Viu-se que o crescimento das inscrições sugere uma maior abertura social à carreira, ao passo que alterações no exame e o incremento do salário cumpriram importante papel como atrativos, garantindo a permanência dos ingressantes a partir de 1996. Com o posterior aumento da remuneração acompanhado do também incremento de vagas em meados da década de 2000, se atingiu ápices históricos de postulantes e ingressantes na carreira.

Como se constatou, o presente estudo não alcançou a atual problemática de vagas/fluxo após a entrada das “turmas dos 500”, que vieram a se manifestar junto ao sindicato da categoria. O que o trabalho identificou, até as turmas de 2009 (atualizado em 2010), é que os valores do

desvio padrão não oscilaram significativamente e inclusive apresentam regular e relativa diminuição na série histórica. A continuidade desse decréscimo apenas será possível via mitigação da problemática de vagas hierarquicamente que anseia por um fluxo mais dinâmico da carreira, aspecto fundamental para aplacar parte das críticas dirigidas à gestão da presidente Dilma no que concerne a baixa atenção concedida não apenas para com as temáticas da política externa mas também e principalmente, para a estrutura da diplomacia nacional, sem acarretar prejuízos ao desenvolvimento profissional de seus quadros.

O ingresso de um quarto de mulheres no período 2003-2010 e o esforço de FHC e Lula em dinamizar as promoções e compatibilizar o gênero na elite de estado é digno de nota. Caso essas ações permanecerem e se intensificarem, talvez a médio-longo prazo será possível visualizar um topo da pirâmide ainda mais equiparado nessa questão, considerando as entradas contemporâneas e os reforços às presenças femininas na elite burocrática.

Para a população diplomática negra, por um lado se observou que o programa de ação afirmativa retirou os afrodescendentes das casas decimais para pouco mais de 2% nos anos 2000. Por outro, vimos que os critérios de seleção do PAA recrutaram um grupo acadêmico e profissionalmente seletivo. Adiciona-se o recente condicionamento da renovação da bolsa ao rendimento no CACD e a implantação de cotas em 2011 (somente para a primeira fase), que merecem ser objeto de pesquisas futuras, para se analisar de maneira aprofundada quais os resultados e consequências a partir dessas novas ações.

Observou-se que tanto a origem quanto a formação dos jovens diplomatas permanecem concentradas no Sudeste. Houve contudo, uma mudança de eixo de liderança do Rio de Janeiro para São Paulo na década de 2000, que alterou o protagonismo do recrutamento diplomático de origem carioca desde o império. Os diplomatas continuam originários das capitais do país, os interioranos aumentaram em tamanho e, mais contemporaneamente, se constituem em um quarto do corpo burocrático, ao passo que aqueles que nasceram no exterior estão paulatinamente sumindo do quadro ministerial.

As formações superiores na graduação tem se mantido em poucas universidades públicas e de elite do país, com a liderança na década de 2000 para a USP e a UnB. O “bacharelismo” perdeu o domínio absoluto mas se manteve à frente dos demais cursos. Destacou-se mais recente e crescentemente o curso de relações internacionais, que pode vir a ameaçar os formados em direito em médio prazo. O curso de comunicação social também

desbancou a terceira colocação para o curso de economia, que perdeu sua posição de destaque angariada nas décadas de 50 e 60. As formações em ambos esses dois novos e modernos cursos em ascensão podem vir a trazer criativas contribuições à chancelaria contemporânea, tendo em vista o largo predomínio de tradicionais e nobres cursos de outrora.

Na pós-graduação todavia, as atividades vinculadas ao curso de RI tem estado a dianteira do ministério desde a década de 70. As preferencias de atividades dessa natureza se direcionam às especializações (*lato sensu*) e mestrado (*stricto sensu*), pela dinamicidade em ambas essas formações. Há também uma parcela significativa de diplomatas que exercem a docência, o que é sugestivo para a possibilidade e intensidade de intercâmbio entre a diplomacia formal e a academia.

De modo geral o ministério apresenta o predomínio de homens brancos, cosmopolitas de SP e do RJ (e amplamente do Sudeste), com formação concentrada em poucas universidades de elite do país, indicando provavelmente a alocação diplomática entre os setores privilegiados e médios da sociedade brasileira¹⁰³. Isso contudo não é evidente sinal de pessimismo pois como se notou, mesmo diante evidentes disparidades de gênero, raça, região e formação educacional, ocorreram alterações significativas no sentido de maior abertura à carreira, nos sentidos tanto de seu acesso quanto à sua permanência e formação, no período democrático contemporâneo. As conquistas contudo não saltam aos olhos se analisadas em perspectiva histórica. Para tanto as mudanças implementadas devem avançar e se aprofundar continuamente, pois faz-se fundamental um corpo burocrático ainda mais representativo e inclusivo que reflita a democratização da política externa brasileira não apenas em termos de ação, mas na composição dos atores que a operam.

¹⁰³ A origem social foi rasteado por Cheibub (1989) através da profissão de pai e mãe que constam na ficha de inscrição do CACD. Esse exame contudo não foi alcançado pelo presente estudo porém é definitivamente crucial para se entender com propriedade a composição do corpo diplomático brasileiro. A constatação do autor, ainda que o ofício parental não seja a *proxy* mais apropriada para essa avaliação: “pode-se concluir que os diplomatas recrutados pelo IRB, de 1946 a 1982 não são originários do mais alto estrato sócio-econômico do País, mas basicamente da classe média” (Cheibub 1989, 110).

Referências

- Aberbach, Joel D, Robert D Putnam, and Bert A Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Abranches, Sérgio Henrique Hudson de. 1988. “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro.” *Dados*, 31 (1): 5–38.
- Abrucio, Fernando Luiz, Paula Pedroti, e Marcos Vinicius Pó. 2010. “A Formação Da Burocracia Brasileira: A Trajetória e o Significado das Reformas Administrativas”. Capítulo 1. In *Burocracia e Política no Brasil: Desafios Para a Ordem Democrática no Século XXI*, 27-72. Rio de Janeiro: FGV.
- Agresti, Alan, e Barbara Finlay. 2012. *Métodos Estatísticos Para as Ciências Sociais*. Porto Alegre: Penso.
- Almeida, Paulo Roberto. 1986. “Partidos Políticos e Política Externa”. *Revista de Informação Legislativa Brasília*, 91 (23): 173-216.
- Altemani, Henrique. 2008. *Política Externa Brasileira*. 3ª edição. Saraiva. São Paulo.
- Amado, André. 2013. *Por dentro do Itamaraty: impressões de um diplomata*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Por-dentro-do-Itamaraty-CORRIGIDO.pdf>.
- Amorim Neto, Octavio. 2006. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV.
- . 2011. *De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Arbilla, José Maria. 2000. “Arranjos Institucionais e Mudança Conceitual nas Políticas Externas Argentina e Brasileira (1989-1994)”. *Contexto Internacional*, 22 (2): 337-385.
- Badin, Michelle Raton Sanchez, e Cassio Luiz de França. 2010. “A Inserção Internacional do Poder Executivo Federal Brasileiro”. Fundação Friedrich Ebert nº40.
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/07917.pdf>.
- Balbino, Viviane Rios. 2011. *Diplomata, substantivo comum de dois gêneros: um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
http://funag.gov.br/loja/download/861-Diplomata._Substantivo_comum_de_dois_generos.pdf.
- Barberia, Lorena, and Sérgio Praça. 2014. “Who Gets Political Appointments? Party Loyalty and Bureaucratic Expertise in Brazil”. Midwestern Political Science Association Meeting.
http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403728476_ARQUIVO_Whogetspoliticalappointments-finalversionforMPSA.pdf.

- Bersch, Katherine, Sérgio Praça, and Matthew M. Taylor. 2013. "State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil." Paper Prepared for The Latin American Studies Association Conference Washington D.C.
http://www.asmetro.org.br/portal/attachments/article/1140/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. 2002. *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. Ed. 34: São Paulo. Brasília: Enap.
<https://estadoeadministracaoofcap.files.wordpress.com/2012/10/bresser-pereira-1998.pdf>.
- Campello de Souza, Maria do Carmo. 1976. *Estado e Partidos Políticos no Brasil*. 3a (1990) ed. Alfa-Omega, São Paulo.
- Cardoso, Fernando Henrique. 1975. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Casarões, Guilherme Stolle Paixão. 2012. "O Papel do Itamaraty na definição da Política Externa do Governo Collor de Mello". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (1): 135-153.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292012000100008&script=sci_arttext.
- Cason, J. W., and T. J. Power. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review*, 30 (2): 117–40. doi:10.1177/0192512109102432. <http://www.jstor.org/stable/25652895>.
- Castro, Flávio Mendes de Oliveira, e Francisco Mendes de Oliveira Castro. 2009a. *1808-2008: Dois séculos de história da organização do Itamaraty*. Volume 2 (1979-2008). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Historia_da_org_do_itamaraty_vol_2.pdf.
- Castro, Flávio Mendes de Oliveira, e Francisco Mendes de Oliveira Castro. 2009b. *1808-2008: Dois séculos de história da organização do Itamaraty*. Volume 1 (1808-1979). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Historia_da_org_do_itamaraty_vol_1.pdf.
- Cheibub, Zairo Borges. 1984. "Diplomacia, Diplomatas e Política Externa: Aspectos do Processo de Institucionalização do Itamaraty". Dissertação de Mestrado, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ).
- . 1985. "Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty em uma Perspectiva Histórica". *Dados*, 28 (1): 113–31.
- . 1989. "A Carreira Diplomática no Brasil: O Processo de Burocratização Do Itamaraty". *Revista de Administração Pública*, 23(2): 97–128.
- Cingolani, Luciana. 2013. "The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures". United Nations University, Maastricht Economic and social Research and

training center on Innovation and Technology.
<http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2013/docs/New%20Folder/Cingolani%20The%20State%20of%20State%20Capacity.pdf>.

Comissão Nacional da Verdade. 2014. “A participação do estado brasileiro em graves violações no exterior”. Volume I, Parte II, Capítulo 5: 175-218.
<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>.

Comissão Nacional da Verdade. 2014. “Conexões internacionais: a aliança repressiva no Cone Sul e a Operação Condor”. Volume I, Parte II, Capítulo 6: 219-274.
<http://www.cnv.gov.br/index.php/outros-destaques/574-conheca-e-acesse-o-relatorio-final-da-cnv>.

Cotta, Tereza Cristina. 1997. “Burocracia, Capacidade de Estado e Mudança Estrutural”. Texto para Discussão nº21. Enap: Brasília.
<http://www.seger.es.gov.br/cesg/..%5Cimgs%5Cnoticias%5CartigosCESG%5C21%20texto.pdf>.

Danese, Sérgio. 1999. *Diplomacia Presidencial*. Ed. TopBooks.

D’Araújo, Maria Celina. 2009. *A Elite Dirigente Do Governo Lula*. CPDOC/FGV: Rio de Janeiro. <http://mariacelina.daraujo.net/elite/elitedirigente.pdf>.

D’Araújo, Maria Celina, and Camila Romero Lameirão. 2009. “Social Scientists and Public Administration in the Lula Silva Government”. *Brazilian Political Science Review*, 1 (3): 11–39. <http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/viewFile/25/18>

D’Araújo, Maria Celina Soares. 2014. “Elites Burocráticas, Dirigentes Públicos e Política no Poder Executivo do Brasil (1995-2002)”. In *Redemocratização e Mudança Social no Brasil*, 205–29. Maria Celina D’Araújo (org.). Rio de Janeiro: FGV.

Diniz, Simone, and Claudio O. Ribeiro. 2008. “The Role of the Brazilian Congress in Foreign Policy”. *Brazilian Political Science Review*, 2 (2): 10–38.
<http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/viewFile/32/25>

Evans, Peter. 1993. “O Estado Como Problema e Solução.” *Lua Nova*, no. 28-29: 107–57. doi:10.1590/S0102-64451993000100006.
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006

Evans, Peter B, Dietrich Rueschemeyer, and Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back in*. Cambridge [Cambridgeshire]. New York: Cambridge University Press.

Evans, Peter, and James E. Rauch. 1999. “Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of ‘Weberian’ State Structures on Economic Growth.” *American Sociological Review*, 64 (5): 748. doi:10.2307/2657374.

Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2008. “Opinião Pública e Política Externa: Insulamento, Politização e Reforma na Produção da Política Exterior do Brasil”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2): 80–97.

- http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292008000200006&script=sci_arttext
 ———. 2012. “O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação Dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários”. *Contexto Internacional*, 34 (1): 311–55.
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292012000100009
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de, Dawisson Belém Lopes, and Guilherme Casarões. 2013. “Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula Da Silva’s Presidency (2003-2010): Itamaraty on the Move”. *Bulletin of Latin American Research*, 32 (4): 468–82. doi:10.1111/blar.12067.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/blar.12067/abstract>
- Figueira, Ariane Roder. 2010. “Rupturas e Continuidades no Padrão Organizacional e Decisório do Ministério das Relações Exteriores”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (2): 5–22. <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53n2/01.pdf>.
- Figueiredo, Argelina Cheibub, e Fernando de Magalhaes Papaterra Limongi. 1999. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV.
- Fukuyama, Francis. 2012. “The Strange Absence of the State in Political Science.” <http://www.the-american-interest.com/fukuyama/2012/10/02/the-strange-absence-of-the-state-in-political-science/>.
- . 2013. “What Is Governance?” *Governance* 26, (3): 347–68.
http://www.cgdev.org/files/1426906_file_Fukuyama_What_Is_Governance.pdf
- Geddes, Barbara. 1994. *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. First Printing in 1996. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Huntington, Samuel P. 1968. *Political Order in Changing Societies*. 7ª ed. 1973. Yale University Press.
- Kellstedt, Paul M., and Guy D. Whitten. 2009. *The Fundamentals of Political Science Research*. Cambridge University Press.
- King, Gary, Robert O. Keohane, and Sidney Verba. 1994. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.
- Koifman, Fábio. 2012. *Quixote Nas Trevas: O Embaixador Souza Dantas e os Refugiados do Nazismo*. 2ª ed. Rio de Janeiro. São Paulo: Record.
- Krasner, Stephen D. 1972. “Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)”. *Foreign Policy*, No. 7 (Summer, 1972): 159–79.
<http://www.jstor.org/discover/10.2307/1147761?sid=21105004221361&uid=4&uid=2>
- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, 22 (2): 265–303.
http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf
- Lima, Maria Regina Soares de, e Fabiano Santos. 2001. “Congresso e a Política de Comércio Exterior”. *Lua Nova*, 52: 121–99.

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64452001000100006&script=sci_arttext

- Lipjhardt, Arend. 1971. "The Comparable Cases Strategy in Comparative Research". *Comparative Political Studies*, 8: 158–77.
<http://cps.sagepub.com/content/8/2/158.full.pdf>
- Lopes, Dawisson Belém. 2013. *Política Externa e Democracia no Brasil: Ensaio de Interpretação Histórica*. 1ª ed. São Paulo: Unesp.
- Loureiro, Maria Rita, e Fernando Luiz Abrucio. 1999. "Política e Burocracia no Presidencialismo Brasileiro: O Papel do Ministério da Fazenda no Primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (41): 69–89.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000300005&script=sci_arttext
- Loureiro, Maria Rita, Fernando Luiz Abrucio, e Carlos Alberto Rosa. 1998. "Radiografia Da Alta Burocracia Federal Brasileira: O Caso Do Ministério Da Fazenda". *Revista do Serviço Público*, 49 (4): 47–82.
http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1790
- Loureiro, Maria Rita, Cecília Olivieri, e Ana Cristina Braga Martes. 2010. "Burocratas, Partidos e Grupos de Interesse: O Debate Sobre Política e Burocracia no Brasil". In *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a Ordem Democrática no Século XXI*, 73–108. Rio de Janeiro: FGV.
- Loureiro, Maria Rita, Marco Antonio C. Teixeira, e Alberto Ferreira. 2014. "Conflitos e Articulação de Interesses No Projeto de Integração do Rio São Francisco." In *Capacidades Estatais e Democracia - Arranjos Institucionais de Políticas Públicas*, 137–60. Brasília: IPEA.
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3098/1/Livro_Capacidades%20estatais%20e%20democracia_arranjos%20institucionais%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf
- Lynch, Christian Edward Cyril. 2014. "Um Saquarema no Itamaraty: Por Uma Abordagem Renovada do Pensamento Político do Barão do Rio Branco". *Revista Brasileira de Ciência Política*, no. 15: 279–314. doi:10.1590/0103-335220141510.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522014000300279&script=sci_arttext
- Martins, Luciano. 1985. *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Matijascic, Milko, e Tatiana Dias Silva. 2014. *Situação Social da População Negra Por Estado*. Brasília: IPEA.
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_situacao-social-populacao-negra.pdf.
- Milani, Carlos R.S., e Leticia Pinheiro. 2013. "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua caracterização como Política Pública." *Contexto Internacional*, 35 (1): 11-41.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292013000100001&script=sci_arttext

- Miyamoto, Shiguenoli. 2003. "O Ensino das Relações Internacionais no Brasil: Problemas e Perspectivas". *Revista de Sociologia e Política*, 20 (1): 103–14.
<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n20/n20a9.pdf>
- Moura, Cristina Patriota de. 2007. *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira: Um Estudo de Carreira e Socialização*. Edição Digital, Julho 2012. Rio de Janeiro: FGV.
http://editora.fgv.br/o-instituto-rio-branco-e-a-diplomacia-brasileira_1.
- Nunes, Edson. 1997. *A Gramática Política Do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. 3ª ed. 2003. Jorge Zahar.
- Olivieri, Cecília. 2011. "Os Controles Políticos Sobre a Burocracia." *Revista de Administração Pública*, 45 (5): 1395–1424.
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000500007
- Osorio, Rafael Guerreiro. 2003. "O Sistema Classificatório de Cor ou Raça do IBGE". Texto Para Discussão nº 996. Brasília: IPEA.
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0996.pdf.
- Pacheco, Regina Silvia. 2002. "Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção." In *VII Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública, Lisboa, Portugal*, 8–11. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043904.pdf>.
- Pinheiro, Letícia. 2013. *Foreign Policy Decision Making*. Doctorate Thesis Defended in LSE 1995. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).
http://funag.gov.br/loja/download/1054-FOREIGN_POLICY_DECISION.pdf.
- Pinheiro, Leticia, Maria Regina Soares de Lima, e Monica Hirst. 2010. "A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios." *Revista Nueva Sociedad*.
<http://www.nuso.org/upload/portugues/2010/2.%20Hirst%20EP%2010.pdf>.
- Pinheiro, Leticia, e Carlos R. S. Milani. 2011. *Política Externa Brasileira: A Política das Práticas e as Práticas da Política*. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV.
- Pinheiro, Leticia, e Paula Vedoveli. 2010. "Intelectuais, Burocracia e Democracia". Paper apresentado no 34º Encontro Anual da ANPOCS.
- Praça, Sérgio, Andréa Freitas, and Bruno Hoepers. 2011. "Political Appointments and Coalition Management in Brazil, 2007-2010." *Journal of Politics in Latin America*, 3 (2): 141-172.
<http://cepesp.fgv.br/sites/cepesp.fgv.br/files/Political%20Appointments%20and%20Coalition%20Managementin%20Brazil,%202007-2010.pdf>
- . 2012. "A Rotatividade Dos Servidores de Confiança No Governo Federal Brasileiro, 2010-2011". *Novos Estudos-CEBRAP*, no. 94: 91–107.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-33002012000300004&script=sci_arttext
- Rauch, James E., and Peter B. Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics*, 75 (1): 49–71.

- Sanchez, Michelle Ratton, Elaini C.G. da Silva, Evorah L. Cardoso, e Priscila Spécie. 2006. “Política Externa Como Política Pública: Uma Análise Pela Regulamentação Constitucional.” *Revista de Sociologia e Política*, 27 (27): 125–43.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200009&script=sci_arttext
- Schmitter, Philip. 1971. *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Schneider, Ben Ross. 1994. *Burocracia Pública e Política Industrial no Brasil*. São Paulo: Sumaré, IDESP. Acesso ao trabalho original (em inglês):
<http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?idno=31735057897377;view=toc;c=pittpress>.
- Schrim, Stefan. 2010. “Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance”. *European Journal of International Relations*, 16(2): 197-221.
<http://ejt.sagepub.com/content/16/2/197.full.pdf>.
- Selznick, Philip. 1943. “An Approach to a Theory of Bureaucracy.” *American Sociological Review*, 8 (1): 47. doi:10.2307/2085448.
- Silva, Elaini Cristina Gonzaga da, Priscila Spécie, e Denise Vitale. 2010. “Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira”. Texto para Discussão nº 1489.
<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2598>.
- Skocpol, Theda. 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge. New York: Cambridge University Press.
- Skowronek, Stephen. 1982. *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920*. Cambridge [Cambridgeshire]; New York: Cambridge University Press.
- Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology: Essays in Sociology*. H.H. Gerth and C. W. Mills (orgs). Oxford University Press.
 ———. 1956. *Economy and Society*. 4th ed. 2 vols. University of California Press (English Edition 1978).
- Wilson, Woodrow. 1887. “O Estudo da Administração.” Reproduzido na *Political Science Quarterly* em 1941 e Republicado pela *Revista do Serviço Público* em 1946 e 2005. *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56 (3): 349–66.
- Zuñanic, Laura, Mercedes Iacoviello, and Ana Laura Rodríguez Gusta. 2010. “The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America”. Chapter 6. In *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. [Washington, D.C.]; Cambridge, MA: Inter-American Development Bank ; David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University.

Apêndices

Apêndice A – Principais mudanças institucionais e organizacionais do MRE 1808-2010

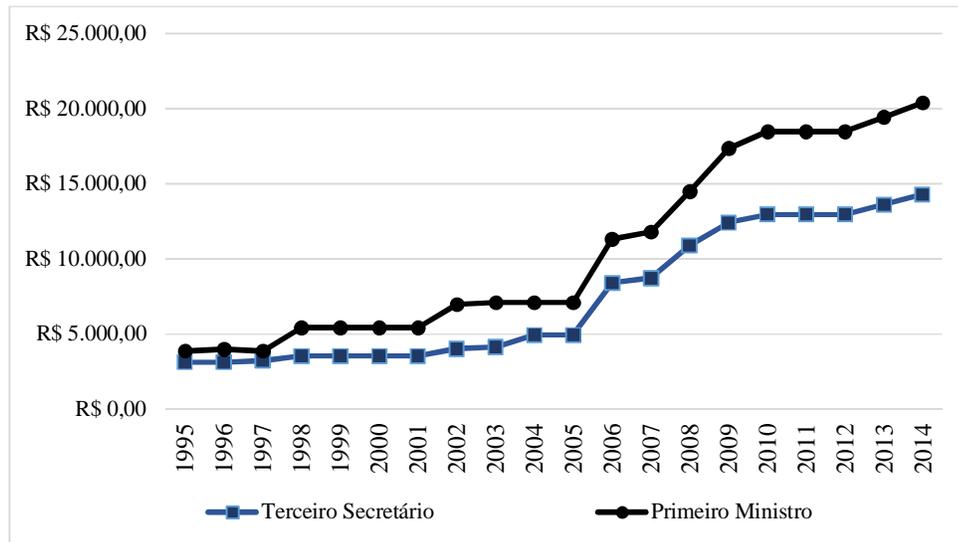
Principais mudanças	Relação entre MRE, missões diplomáticas e consulares	Organização interna do MRE	Recursos humanos (vagas, salário, formação e bolsas)
Gestão MRE			
José Bonifácio (1822)	<p>Criou uma estrutura básica material e de pessoal para fins de assessoramento e formou o tripé em que até hoje se apoia o Itamaraty: Secretaria de Estado, missões diplomáticas e repartições consulares.</p>	<p>Desmembramento da Secretaria dos Negócios Estrangeiros da Secretaria da Guerra, levando a uma maior especialização de cada um dos assuntos. Repartição dos Negócios Estrangeiros.</p>	
Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, o Visconde de Sepetiba (1833-1834)	<p>Primeiro Regimento ou Sistema Consular do Brasil e Primeiro Regimento das Legações, que fixam normas de conduta e princípios da diplomacia nacional.</p>		
Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, o Visconde de Sepetiba (1840-1842)		<p>Primeiro Regulamento da Secretaria de Estado (RSE) – dividiu a repartição de acordo com critérios geográfico (três seções) e funcional (uma seção).</p>	<p>Instituiu o concurso público de habilitação para a seleção de funcionários e ascensão na carreira. Em tais concursos, porém, aqueles que já exerciam os cargos de amanuenses ou já eram empregados do corpo diplomático tinham preferência para o cargo de oficial (Castro, 1983, p. 68). A exigência de habilidades específicas, como o conhecimento das línguas latina, francesa e inglesa, tornava o ingresso possível apenas para uma parte da elite ilustrada.</p>
Paulino José Soares de Souza (1849-1853), Visconde do Uruguai	<p>Decreto que fixou o número e as categorias das missões diplomáticas.</p>		
José Maria da Silva Paranhos, o Visconde de Rio Branco (1858-1859)		<p>Regulamento Paranhos (reforma a estrutura do órgão). Aquisição de uma sede própria.</p>	<p>Crescimento quantitativo do pessoal lotado. Atualização dos vencimentos. Criação do cargo de consultor.</p>
José Maria da Silva Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco (1902-1912)	<p>1905 - Primeira embaixada brasileira (em Washington). Ampliação da rede consular (entre 1905 e 1911 foi ampliada em 25 novos consulados). Diplomatas em caráter permanente em quase todos os países latino-americanos.</p>	<p>1906 - aprovado o Regulamento Rio Branco para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, o qual amplia as funções do Gabinete do Ministro e determina a existência de cinco seções: protocolo; negócios políticos e diplomáticos; negócios consulares; contabilidade; e arquivo.</p>	
Lauro Muller (1912-1917)		<p>Ampliação dos serviços da Secretaria de Estado e adoção da combinação dos critérios funcional e geográfico para novos órgãos.</p>	<p>Número de funcionários quase dobrou.</p>
Nilo Peçanha (1917-1918)		<p>Crescimento dos setores econômico e comercial do MRE (busca de novos mercados).</p>	
Azevedo Marques (1919-1922)	<p>Estruturação do corpo diplomático e do corpo consular.</p>		
Otávio Mangabeira (1926-1930)	<p>Regulamentou os serviços existentes e implantou serviços novos, além de reformar e melhorar as instalações do corpo diplomático.</p>		

Afrânio de Mello Franco (1930-1933)	Introdução de inovações na organização e estrutura de todo o ministério e não somente na Secretaria de Estado (início da construção do “Itamaraty moderno”). Tratamento conjunto das três carreiras (Secretaria de Estado, Corpo Diplomático e Corpo Consular) e estabelecimento da rotatividade entre secretaria e exterior, diminuindo a lacuna quando cada carreira valorizava apenas um aspecto do serviço exterior (a primeira muito administrativa e voltada para o ambiente interno, as duas últimas muito desnacionalizadas, sendo a última até então com atenção para questões econômicas e comerciais), ampliação e aperfeiçoamento dos órgãos do MRE destinados ao comércio exterior, aos assuntos consulares e à política de imigração. Primeira Comissão de Promoções e Remoções em direção a uma carreira mais meritória.		
Oswaldo Aranha (1938-1945)	Fusão das carreiras consular e diplomática em uma única. 1945 - Criação do Instituto Rio Branco (IRBr): escola para diplomatas, lembrando de certo modo o treinamento dos militares pela Escola Superior de Guerra (ESG), com ingresso por concurso, trazendo democratização e burocratização e acarretando heterogeneidade do quadro de origem dos diplomatas.		
João Neves da Fontoura (1951-1953)	Criação da Comissão Alencastro Guimarães e, posteriormente, da Comissão Leitão da Cunha. Os trabalhos de ambas as comissões resultaram em uma série de determinações para a reforma do MRE que integraram um relatório final em 1953. Embora este relatório não tenha se convertido em lei, suas orientações foram sendo utilizadas por meio de portarias.		
Negrão de Lima (1958-1959)	Criação do Serviço de Relações com o Congresso, para estreitar o contato com as comissões de Relações Exteriores do Senado e da Câmara dos Deputados. Retomada da Comissão de Reforma, se apoiando nos trabalhos da gestão anterior.		
Afonso Arinos de Melo Franco (1961)	Principal reforma realizada no Itamaraty até então (reorganização do MRE). Melhor coordenação na estrutura do MRE, bem como distribuição mais racional do trabalho. Criação da Comissão de Coordenação da Política Econômica Exterior, presidida pelo MRE, mas composta por diversos ministérios, bancos públicos e outros órgãos do Estado.		
Juracy Magalhães (1966-1967)		Reforma do MRE para atender aos interesses do comércio exterior, a fim de se realizar com mais eficiência a promoção comercial.	
Magalhães Pinto (1967-1969)		Aprovação do Regimento Interno da Secretaria de Estado (Rise), a qual passa a ser dividida em seções geográficas e funcionais (temáticas).	1967 - Exigência para prestar o concurso do primeiro ano de qualquer curso superior (até então o IRBr requeria apenas o curso colegial). 1968 - Ampliação da exigência para o segundo ano de qualquer curso superior.
Mario Gibson Barbosa (1969-1974)		Mudança do Itamaraty para Brasília, o que leva à adoção de medidas destinadas à modernização de sua estrutura.	1973 - Criação do cargo de conselheiro.
Azeredo da Silveira (1974-1979)			1975 - O Conselho Federal de Educação atribuiu ao IRBr a designação de “estabelecimento de nível superior” e o CPCD passou a equivaler a um curso de graduação. Nesse mesmo ano, fim dos exames orais de inglês e francês.
Saraiva Guerreiro (1979-1985)	Classificação dos consulados gerais em dois tipos: de primeira e de segunda classe.	Criação de cinco novos departamentos vinculados à Secretaria-Geral. Descentralização das funções da Secretaria-Geral. Criação de quatro subsecretarias-gerais.	1985 - Ampliação da exigência para prestar o concurso para o terceiro ano de qualquer curso superior.
Francisco Rezek (1990-1992)		Criação de três secretarias-gerais. Criação do Departamento de Meio Ambiente. Priorização das questões de integração regional via Mercosul.	

Celso Lafer (1992)		Retorno a uma única secretaria-geral de relações exteriores. Introdução de duas subsecretarias-gerais para temas econômicos. Criação de novas unidades temáticas (ambientais, econômicas, comerciais e de integração).	
Fernando Henrique Cardoso (1992-1993)		Unificação da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos (SGAC) e da Subsecretaria-Geral de Integração, Promoção Comercial e Cooperação (SGIC). Criação da Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas do Itamaraty (Caopa).	
Luiz Felipe Lampreia (1995-2001)		Criação do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS). Criação da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS). Criação da Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico (CGPE).	1996 - Exigência de curso superior completo para prestar o concurso (de qualquer curso de graduação); aprovação automática dos candidatos aprovados no concurso para o quadro do serviço exterior; exclusão da prova de língua francesa (atualmente é somente classificatória); salários compatíveis com a carreira durante o período de formação no IRBr.
Celso Lafer (2001-2002)		Desmembramento da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos (SGAP) em Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Bilateral (SGAP) e Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais (SGAM). O Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DTE) passou a contar com a nova Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (DPAD). Restauração da Coordenação de Acompanhamento de Mecanismos Políticos Multilaterais (CAM). Criação de novas unidades no Departamento Econômico organizações econômicas; acesso a mercados; propriedade intelectual; e defesa comercial e salvaguardas).	2002 - Implementação do Programa de Ação Afirmativa em parceria com o CNPq e participação da SDH (Presidência da República), SEPPIR (Presidência da República) e Fundação Palmares, de concessão de bolsas de estudos a candidatos afrodescendentes, para custear cursos, aulas, livros e materiais didáticos.
Celso Amorim (2003-2010)	Reformulação da rede consular.	Criação da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME). Criação da Direção-Geral Cultural (DG), com a nova Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPL). Criação da Subsecretaria-Geral da América do Sul.	2003 - O IRBr é incorporado como mestrado profissional na área de Ciência Política pela CAPES, cf. sua avaliação trienal 2001-2003, com nota quatro. 2006-2010 - Incremento significativo da abertura de vagas: 100, 101, 115, 105 e 108 vagas, respectivamente.

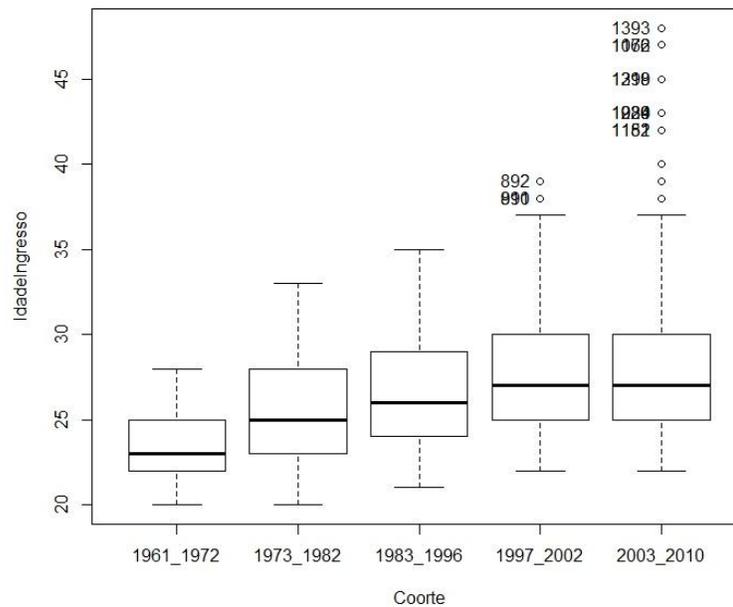
Nota: Elaboração de Silva et.al. (2010), que se baseou em Castro (1983; 1989) e Cheibub (1985;1989). Atualização de informações pelo autor principalmente na última coluna, a partir de Moura (2007) e Castro e Castro (2009a; 2009b).

Apêndice B – Remuneração inicial e do topo da carreira 1995-2014



Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do MPOG com base em Agosto¹⁰⁴, elaborado pelo autor

Apêndice C – Boxplot da idade de ingresso



Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

¹⁰⁴ Com exceção de 1995 e 1996 em que os dados se baseiam em dezembro. Acesso em <http://www.planejamento.gov.br/>, na seção de “gestão pública” ingressar em Boletim Estatístico.