

Burocratas, burocracia e política: o Ministério das Relações Exteriores, um perfil do corpo diplomático brasileiro

Rodolfo de Camargo Lima

Universidade de São Paulo (USP) / Departamento de Ciência Política / Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. E-mail: rodolfodecamargolima@gmail.com

Área temática: Relações Internacionais

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015

O presente trabalho tem como objetivo analisar o perfil e alguns padrões do corpo diplomático brasileiro. Dessa maneira, construiu-se um banco de dados com os currículos de 1466 diplomatas ingressos na carreira desde 1961 até 2009, e profissionalmente ativos em 2010. O estudo acompanha as mudanças políticas e burocráticas do ministério e do próprio Estado brasileiro, em que se analisam: elementos de ingresso (inscrições, aprovados e idade de entrada), características de composição social (origem geográfica/nascimento, gênero, raça e formação educacional: graduação e pós-graduação), progressão profissional e influências nas promoções. Para o perfil observa-se principalmente, porém não exclusivamente, as alterações contemporâneas nos quadros da base ministerial, nas gestões de FHC e Lula. Para as influências na carreira aborda-se, em específico, a elite burocrática.

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

Burócratas, burocracia y política: el Ministerio de las Relaciones Exteriores, un perfil del cuerpo diplomático brasileño

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el perfil y algunos patrones del cuerpo diplomático brasileño. De esa manera, se ha construido un banco de datos con los currículos de 1466 miembros del servicio diplomático que ingresaron en la carrera desde 1961 hasta 2009, y profesionalmente activos en 2010. El estudio acompaña los cambios políticos y burocráticos del ministerio y del propio Estado brasileño, en la construcción descriptiva y gráfica de los datos, en que se analizan: elementos de ingreso (inscripciones, aprobados y edad de entrada), de características de composición social (origen geográfica/nacimiento, género, raza, y formación educacional: pregrado y posgrado) y, progresión profesional e influencias en las promociones. Para el perfil se observa principalmente, todavía no exclusivamente, las gestiones de FHC y Lula. Para las influencias en la carrera acercase, en específico, la élite burocrática.

Palabras clave: Ministerio de las Relaciones Exteriores. Burócratas. Instituciones Políticas. Burocracia. Miembros del Servicio Diplomático

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo desenhar um perfil e alguns padrões no Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE ou Itamaraty), vis-à-vis seu corpo diplomático. A abertura da “caixa preta” dessa instituição será efetuada através da análise ao nível individual, observando primeiramente a natureza da composição social de seus atores, suas relações para com a burocracia e os câmbios geracionais, além de padrões da progressão profissional e influências sobre as promoções.

Os dados levantados são originais, contudo o estudo não é singular em sua concepção, visto que dialoga intensamente, confere continuidade, expande variáveis e replica testes, com dados contemporâneos, a partir do artigo de referência e pioneiro de Cheibub (1989). Nesse aspecto, ao aproveitar os resultados descritivos desse autor, faz-se possível para determinadas variáveis, acompanhar o comportamento descritivo do corpo burocrático ingressante na carreira desde 1913, permitindo uma visão panorâmica privilegiada para as trajetórias institucionais e mudanças de perfil que datam de quase um século. Por outro lado, a comparação com dados contemporâneos, permite apontar para mudanças não apenas de perfil, mas também nos padrões e influências político-burocráticas de uma burocracia central. Os resultados daquele (Cheibub 1989) para o presente estudo, indicam mudanças no perfil e alterações nos padrões da carreira.

Esses elementos reforçam a importância do trabalho, considerando o alto desconhecimento na literatura sobre esses atores, que conjunta e institucionalmente, permanecem enquanto *locus* central da produção e coordenação da política externa do país (Pinheiro e Milani 2011). Atualiza-se desse modo e por um lado, a visualização da composição de uma das mais tradicionais e fechadas burocracias estatais brasileiras (Loureiro e Abrucio 1999), que se constitui em fundamental órbita da arena decisória da política externa brasileira. Pretende-se colaborar por outro lado, para o estudo de elites do executivo que são tanto incipientes no Brasil¹, quanto carecem de profundidade na literatura norte-americana – principalmente em relação aos próprios mecanismos de funcionamento do poder executivo e suas burocracias (Fukuyama 2013; Cingolani 2013).

2. Referencial teórico

Em paralelo ao estudo de Cheibub (1989), que serviu de fonte e referência para a presente pesquisa, um outro artigo prévio desse mesmo autor (Cheibub 1985) é central na literatura de política externa brasileira. Nesse trabalho, Cheibub (1985) constrói 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. O argumento do autor é que a evolução institucional do Itamaraty, cujo processo é marcadamente crescente em burocratização, poderia ser dividido em três períodos. O primeiro, desde 1822 até 1902, fora classificado como “patrimonial”, predominando no ministério uma lógica de propriedade senhorial na maneira em que os atores de então, conduziam a coisa pública. A fase seguinte é tida como o momento “carismático”, centrado na liderança de Barão do Rio Branco. Esse importante ator, mesmo tendo corroborado para instabilidades administrativas, fora uma figura institucionalmente fundamental e unificadora, e graças ao capital político por ele angariado, fez-se possível efetuar

¹ Destaque para os estudos que abordam o caso brasileiro: Loureiro e Abrucio (1999), Olivieri (2007), D’Araújo (2009, 2014), D’Araújo e Lameirão (2009), Praça et.al. (2011, 2012); Bersh et.al. (2013), Barberia e Praça (2014). Cabe reiterar que esses estudos têm como fio condutor em comum, a atenção para com os cargos de livre nomeação que imputam critérios políticos para forjar tais elites burocráticas, já o presente estudo enfatiza um ministério constituído principalmente por seleção através de concurso público, o que coloca a análise mais sob o terreno da burocracia meritocrática (cf. Loureiro e Abrucio 1999). Para perfis de parlamentares ver trabalhos de L.D. Costa, R. Perissinotto, A. Codato e L. Massimo em: <http://observatory-elites.org/parliamentary-elites>.

a transição para o momento seguinte. Assim findada a gestão do Barão, de 1913 em diante, desenvolve-se o período “burocrático-racional”, em que se inicia no ministério sua consolidação burocrática na direção de uma carreira mais meritocrática e profissional, no sentido teleológico e weberiano do termo.

Na pesquisa de referência para o presente estudo, o autor analisa também os perfis do corpo diplomático, além de aspectos de sua elite de Estado (Cheibub 1989). Sua tese seria de que pressões e demandas sociais conteriam tendências democratizantes no período burocrático-racional. Os indícios desse processo apontariam para: (i) aplicação de critérios de seleção mais claros, explícitos e universais, (ii) aquisição gradativa de autonomia face influências exógenas e, logo, (iii) uma carreira mais meritória. Os indícios da democratização ministerial implicariam em uma estrutura mais burocratizada da carreira, que teria como resultado um recrutamento pela via de ampliação e diversificação social de sua base (Cheibub 1989, 98).

A opção do autor com vistas a tal análise, foi agrupar os indivíduos a partir de seus respectivos anos de entrada (turmas), dividindo temporalmente esses conglomerados conforme as fases críticas enfrentadas, seja pela carreira, seja pela própria vida institucional do MRE. Desse modo, os coortes histórico-burocráticos propostos por Cheibub (1989, 99), foram:

- 1913-1930: Fim da Gestão do Barão do Rio Branco (1913) e Reforma Afrânio de Mello Franco (1931),
- 1931-1938: Reforma Oswaldo Aranha (1938),
- 1939-1945: Criação do Instituto Rio Branco (IRBr) em 1945,
- 1946-1960: Reforma de Reorganização (1961),
- 1961-1972: Reforma da carreira que criou o cargo de “Conselheiro” (1973),
- 1973-1982: Último ano de análise, em 1982, do estudo de Cheibub (1989).

A presente pesquisa manteve os marcos propostos por esse autor conjuntamente a pausa do estudo em 1982. Na mesma esteira teórica fornecida, propôs-se dois coortes adicionais: em 1996 e 2002. Listam-se brevemente abaixo as respectivas descrições e, em seguida, justifica-se teoricamente a escolha por essas divisões:

- 1983-1996: Transição à democracia e consolidação do regime, e implantação de mudanças na carreira no governo FHC (1996),
- 1997-2002: Visualização das alterações do período FHC, mudanças e fim de sua gestão (2002),
- 2003-2010: Início do governo Lula (2003) e visualização das alterações promovidas até o ingresso de turmas até 2009, com atualização em 2010.

O primeiro coorte começa em seguida da pausa de seu estudo, em 1983, podendo ser referência também às mudanças do regime político do país, visto que coincide com as “Diretas Já”, marco da transição cabal à democracia. Esse intervalo estende-se até o início do governo FHC, quando em 1996, ocorrem mudanças fundamentais na carreira, nas quais cita-se: (i) a necessidade de curso superior completo como exigência para prestar o concurso (Moura 2007); (ii) a formalização do ingresso automático dos aprovados no concurso para os quadros do serviço exterior, alterando o *status* de “alunos do IRBr” para efetivamente terceiros secretários que pertencem em definitivo ao corpo diplomático (idem; Balbino 2011); (iii) por conta do quesito anterior, o que antes consistia-se apenas em bolsa para os “estudantes do IRBr”, transforma-se em salário compatibilizado ao cargo inicial, desse modo o fator remuneração deixa de ser um empecilho para a entrada e permanência na carreira apontando para a mudança de perfil social dos ingressantes (idem; idem); (iv) exclusão da prova de língua francesa nesse ano – atualmente o francês tem caráter classificatório (Amado 2013, 33) –, critério de seleção

tido como “elitizante” (idem; Cheibub 1989); e, por fim, (v) aproveita-se esse coorte como referência, ainda que relativamente grosseira, ao início do governo FHC.

A outra divisão dá-se no fim de seu mandato em 2002, também por alterações qualitativamente significativas e baseia-se nas respectivas alterações ocorridas: (i) implementação do programa de ação afirmativa (PAA) para candidatos afrodescendentes sob a forma de bolsa prêmio²; (ii) o IRBr adquire *status* de mestrado profissional reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC)³ –; e (iii) nesse ano, finda-se o governo FHC e, em 2003, inicia-se o governo Lula. Adicionalmente ao próximo intervalo, em que se percorre de 2003 até a entrada da última turma alcançada no banco em 2009 (com atualização em 2010), temos também: o redesenho do concurso (removendo critérios percebidos como muito subjetivos pelos candidatos), disponibilização de material de estudo no site da FUNAG/MRE (Faria et.al. 2013, 6), um incremento histórico na abertura de vagas entre 2006 e 2010 (100, 101, 115, 105 e 108 respectivamente), além de um aumento significativo da remuneração para o cargo inicial (cf. Apêndice A).

3. Material e método

O banco de dados tem como fonte o Anuário do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores Diplomatas 2010, em que constam 1466 currículos de diplomatas ativos e, 18 diplomatas aposentados, de indivíduos que ingressaram na carreira desde 1961 até 2009 (informações atualizadas com base em 2010). Em relação a construção do banco e alguns gráficos utilizou-se Excel, ademais optou-se pelo uso do programa estatístico Stata (SE 13). Pretende-se divulgar o banco de dados publicamente de modo a incentivar pesquisas futuras – sua revisão e elaboração de *codebook* estão, todavia, em andamento.

A pesquisa de Cheibub (1989) possui como fontes, os Anuários do Pessoal do MRE Diplomatas de 1960 e 1977, além de fichas de inscrições do Instituto Rio Branco para o período 1978-1982. É digno de nota que os dados do intervalo 1961-1982, para a apresentação descritiva e temporal dos gráficos, foram desconsideradas pelo presente trabalho para vias de atualização. Desse modo, fez-se uso apenas dos dados de Cheibub (1989) com base no Anuário de 1960 e, no presente estudo, constrói-se a continuidade da série histórica a partir de então. Para a análise das influências nas promoções, não há prejuízo para a comparação entre as elites burocráticas de outrora e recentemente, pois o amplo *gap* dos respectivos anos de entrada terminam por oferecer duas elites historicamente distintas.

Nesse sentido, o presente estudo pode ser encarado como a visualização de dois momentos, temporal e politicamente distintos, dos perfis dos diplomatas, dos padrões e influências na carreira do ministério. Assim, a natureza da pesquisa é híbrida por apresentar dados quantitativos e descritivos e, simultaneamente, orientar-se qualitativamente para a comparação histórica. De outro lado, o presente estudo tem caráter exploratório e observacional em suas incursões analíticas, considerando que o objeto de pesquisa foi pouco trabalhado na literatura, com óbvias exceções para as pesquisas de referência. Apenas para a última seção do trabalho, em que se abordam as diferenças nas promoções por entre o acesso à elite burocrática do ministério, é que se utiliza em específico, a comparação de médias.

Para tanto usou-se o mesmo método adotado por Cheibub (1989): a análise de variância (anova). Essa estatística-teste parte da razão das médias dos quadrados e objetiva testar o efeito

² Para mais, acessar: www.institutoriobranco.mre.gov.br/pt-br/programa_de_acao_afirmativa.xml

³ 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 nesse relatório; ver: www.capes.gov.br/images/stories/download/avaliacao/2003_039_Doc_Area.pdf

do previsor a partir de duas estimativas da variância, para cada grupo. Nesse aspecto, o teste é bastante apropriado para detectar as diferenças entre um conjunto de médias populacionais, efetuado através da distribuição F (Agresti e Finlay 2012, 411):

$$F = \frac{\text{Média dos quadrados (MQ) para o previsor}}{\text{Erro quadrático médio (EQM)}}$$

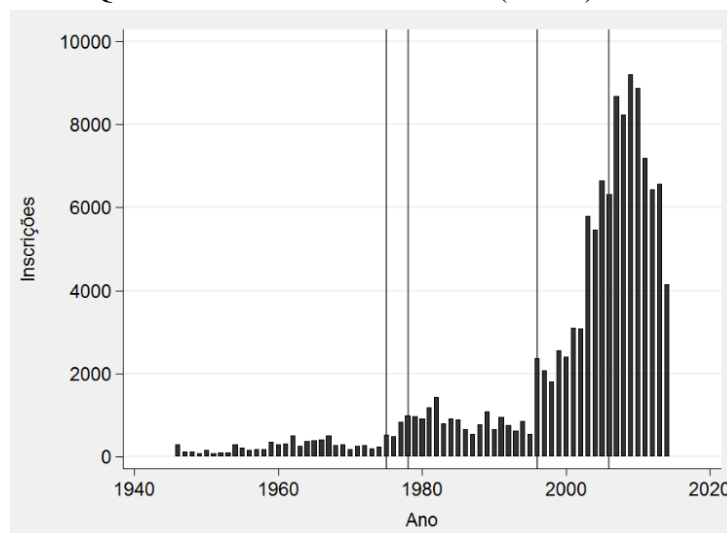
Desse modo, os valores maiores que F fornecem uma evidencia mais forte contra H_0 ($H_0: \mu_1 = \mu_2 = \dots = \mu_g$), assim cada p-valor, é uma probabilidade unicaudal à direita (idem). A anova, tanto no estudo de Cheibub (1989) quanto no presente trabalho, tem como função efetuar testes de independência para uma variável resposta quantitativa contínua, o tempo de promoção à elite burocrática (segundos e primeiros ministros), e algumas variáveis explicativas categóricas (*dummies*), para composição social e aspectos políticos burocráticos.

4. Discussão e resultados

4.1. Elementos de ingresso

O primeiro gráfico aponta para a quantidade de inscritos para o concurso de admissão à carreira diplomática (CACD). Atenta-se em particular: (i) ao fim dos exames orais de inglês e francês em 1975 (Cheibub 1989, 101); (ii) a ampliação dos Centros Regionais de Inscrição para os exames vestibulares, que em 1978, atingiram dez cidades (Castro e Castro 2009, 610); (iii) a extinção da prova de francês e a compatibilização de salário dos ingressantes com o cargo inicial em 1996 (Moura 2007); e, por fim, (iv) o aumento significativo do salário e das vagas a partir de 2006. Essas ações, destacadas em linhas verticais no gráfico, sugerem ter colaborado para o crescimento de postulantes ao concurso.

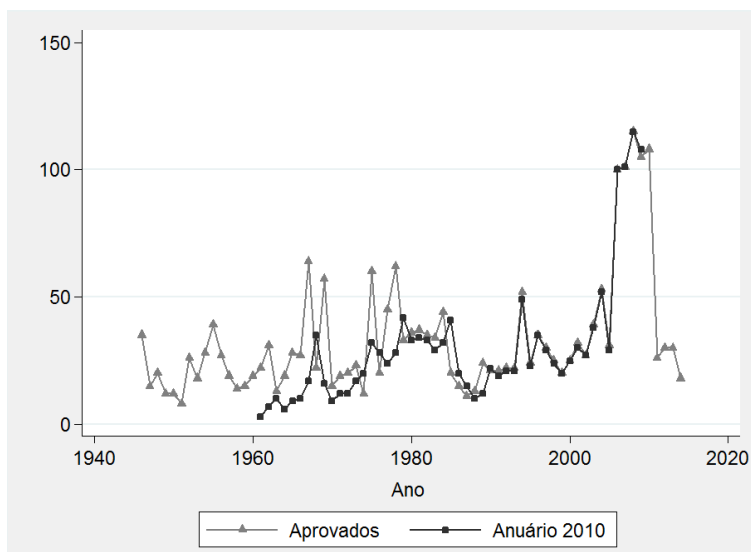
Gráfico 1 – Quantidade de inscritos ao concurso (CACD) de 1946 até 2014



Fonte: Ministério das Relações Exteriores, via Lei de Acesso à Informação (LAI), elaboração do autor

O próximo gráfico ilustra as aprovações para o CACD desde 1946. O indicador “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.

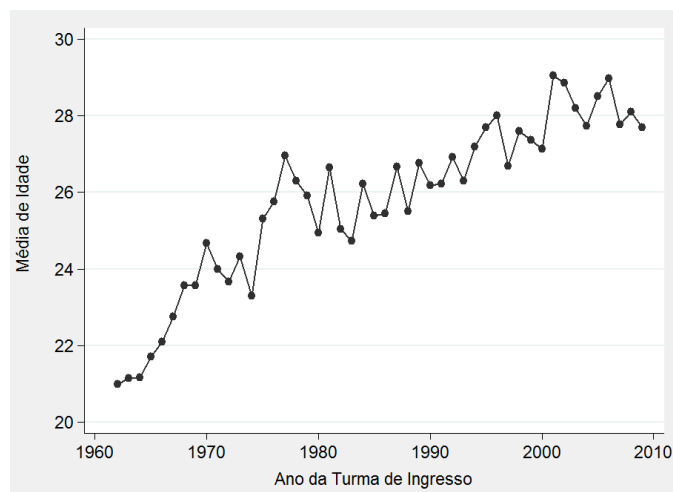
Gráfico 2 – Aprovados no CACD e diplomatas ativos em 2010 (“Anuário 2010”)



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

Cabe reiterar 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, idade 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, observa-se:

Gráfico 3 – Idade média dos ingressantes (em anos)



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

Constata-se de maneira geral, uma média de idade crescente do ingresso de indivíduos por volta dos 27-28 anos, que também acompanha a mediana dos *boxplots* para idade dos ingressantes, com extensão dos segmentos para cima após 1996 (cf. Apêndice B). 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 das vagas e remuneração, podem ser indicativos do aumento de inscritos, da elevação competitividade dos postulantes e, logo, da ampliação para o tempo necessário de preparação ao exame.

4.2. Características de Composição Social

Para os itens que compõe essa seção é importante ter em mente os resultados encontrados por Cheibub (1989) com o objetivo de comparação com os dados recentes, principalmente para as variáveis origem geográfica (nascimento) e formação educacional (graduação). O presente estudo, infelizmente não alcançou coletar dados para a variável socioeconômica, em que Cheibub (1989) testa a tese do “elitismo”. Por outro lado, o trabalho colabora adicionalmente com a inclusão das variáveis gênero, raça e pós-graduação, tendo em vista os apontamentos da literatura e os câmbios na carreira.

Para a origem de nascimento o autor constatava “crescente participação de São Paulo e da Região Sul, ao mesmo tempo em que declina a proporção de diplomatas do Rio de Janeiro” (Cheibub 1989, 101). Quanto a formação educacional e para os cursos de graduação, o autor havia projetado que o domínio histórico do “bacharelismo” terminaria “a médio prazo” (idem, 106). Por fim, para as universidades de graduação relatou-se que a UFRJ, a UERJ e a PUC Rio estavam com “a participação percentual reduzida ao longo do tempo”, com exceção da USP, que apresentava crescimento (ibidem, 108).

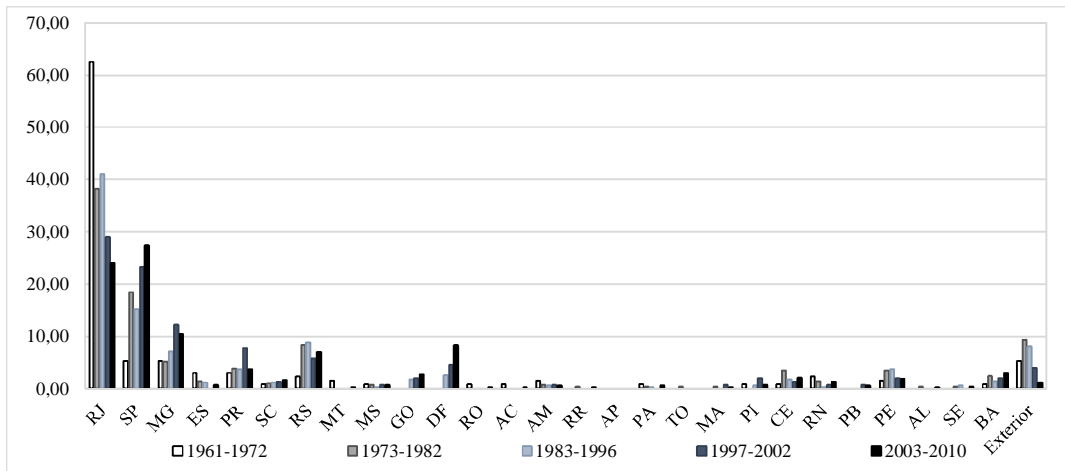
4.2.1. Origem Geográfica: Nascimento

Retrospectivamente, os concursos do Dasp – portanto anteriores a 1946 – eram realizados apenas no Rio de Janeiro (RJ), prática que foi mantida também pelo IRBr até 1959 (Cheibub 1989, 100). Nesse período, os candidatos à carreira ou eram do então Distrito Federal (sediado no Rio de Janeiro) e adjacências, ou eram “filhos de pai rico”, que podiam custear as despesas de viagem de seus dependentes para prestar o concurso em outra cidade do país (idem).

A descentralização da etapa inicial do exame a partir de 1959 (ibidem), a ampliação dos locais de prova para algumas capitais no pós 1978 (Castro e Castro 2009) e a extensão do concurso estendida paulatina e nacionalmente ao longo da década de 2000⁴, como se observa no próximo gráfico, não se traduzem na proporção das origens dentre os aprovados. Soma-se que o vasto domínio do recrutamento de diplomatas de origem carioca, durante toda a história do ministério, e que decaía em força (Cheibub 1989, 101), perde efetivamente a liderança para São Paulo no período 2003-2010. Durante esse processo contudo, houve também um esforço do Itamaraty em atrair universitários paulistas, política iniciada em meados da década de 70 (ibid.), e que parece ter surtido efeito de progressivo incremento, somado como veremos adiante, as variáveis educacionais.

⁴ Conforme os editais do CACD é somente em 2011 que o concurso efetivamente se estende para todo território nacional, para ver esse e os anteriores, acessar: www.cespe.unb.br/CONcursos/_antigos/default.asp

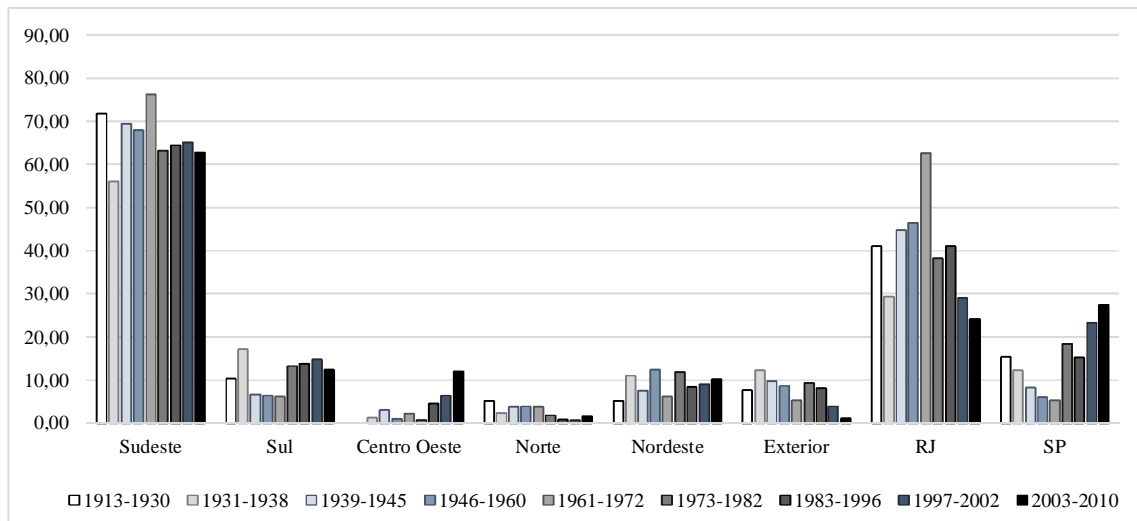
Gráfico 4 – Estado de nascimento 1961-2010 (%)



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

O próximo gráfico mostra o nascimento dos diplomatas dividido por regiões desde 1913. Como viu-se no gráfico anterior, as origens de ingressos concentradas historicamente no RJ, o incremento a partir da década de 70 e recente liderança de SP, somados ao estado mineiro de coadjuvante e crescente força, tem garantido o protagonismo com folga para a região Sudeste. Em perspectiva histórica, nota-se que essa região perdeu pouco espaço de liderança e, ao contrário da tendência apontada por Cheibub (1989, 101), a região Sul cresce mas permanece estagnada no período 1961-2010.

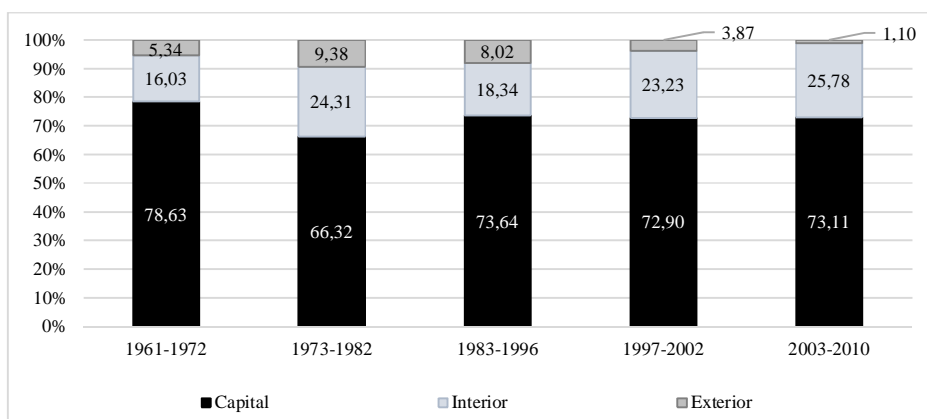
Gráfico 5 – Região de nascimento 1913-2010 (%)



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

Por fim, observa-se a seguir que a entrada de indivíduos nascidos no interior atinge significativos um quarto de ingressos do corpo diplomático contemporâneo, tendo de certa forma acompanhado a urbanização e interiorização do país no pós 1960. A diminuição substancial de diplomatas nascidos no exterior, grupo que recentemente beira a extinção no MRE, merece investigação mais profunda, visto a possibilidade de que esses indivíduos sejam filhos de diplomatas.

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

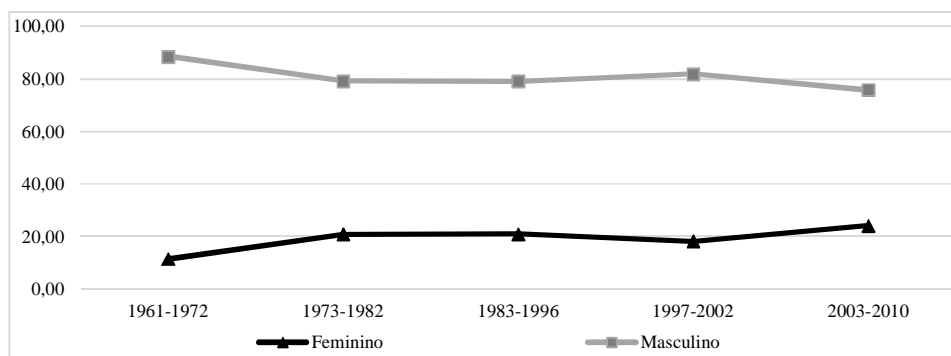


Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

4.2.2. Gênero

Em um fundamental estudo sobre a questão de gênero no ministério, Balbino (2011, 56) levanta aspectos fundamentais para tais disparidades históricas no Itamaraty: (i) em 1918, a primeira colocada para o concurso foi uma mulher; (ii) de 1919 a 1938, dezoito mulheres ingressaram na carreira; e, (iii) de 1938 a 1954, ficou vedada a entrada de mulheres – 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: as mulheres saem do patamar de 10% do corpo diplomático na década de 60 para constituírem-se em praticamente um quarto das ingressantes na década de 2000.

Gráfico 7 – Gênero 1961-2010 (%)

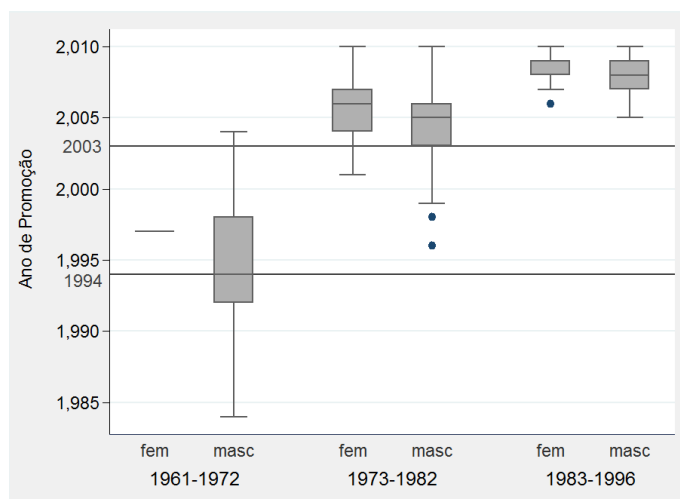


Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

Conforme Balbino (2011) relata em sua pesquisa: “um dado relevante surgido das entrevistas foi a menção à ‘ação afirmativa’ para mulheres de que o Itamaraty supostamente faria uso nas promoções aos níveis hierárquicos superiores da carreira diplomática” (p.174), em “esforços que a administração atual efetua no sentido de promover mulheres às classes mais altas” (p. 168). Os *boxplots* a seguir podem oferecer parâmetros, de quando foram efetuadas as promoções, de maneira mais ou menos aproximada, para testar a diferença entre o que Balbino (2011) chama de “administração atual”, e que faz referência à gestão do chanceler Amorim sob a Presidência de Lula, em relação ao período anterior que atinge o governo FHC. O gráfico 8

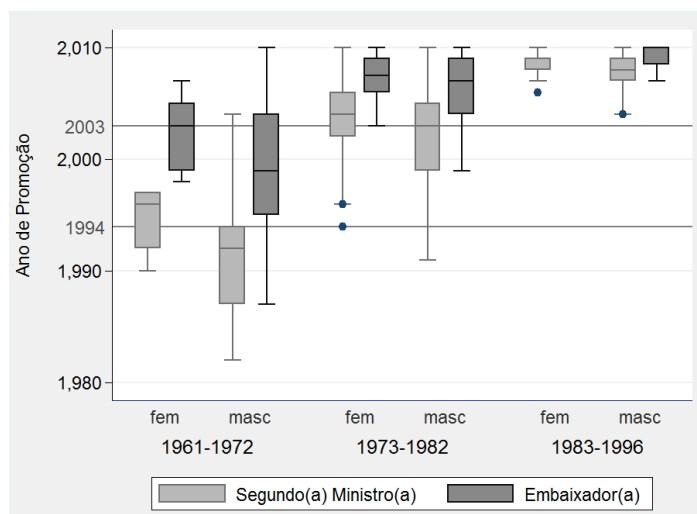
refere-se a aqueles galgaram somente até o segundo mais alto rango hierárquico com base em 2010, divididos por coorte e gênero, e o gráfico 9 desenha o topo da pirâmide, remontando aqueles que atingiram o cargo de embaixador desde suas promoções à segundos ministros até atingirem a alta elite do ministério.

Gráfico 8 – Promoções para Segundos(as) Ministros(as)



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

Gráfico 9 – Promoções desde os Segundos(as) Ministros(as) promovidos à Embaixadores(as)



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

Para efeito de comparação e apoiando-se nos *boxplots*, vejamos a representatividade percentual por gênero na elite burocrática:

Tabela 1 – 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

Cabe ponderar a hipótese de Balbino (2011) pois, principalmente para a mais alta elite no intervalo 1973-1982, em que há um salto na promoção para segundas ministras em relação ao coorte anterior, observa-se que o terceiro quartil junto a extensão do bigode para baixo (com valores atípicos), indicam que o começo dessas promoções substantivas – que atingem em 21% de representatividade feminina – também ocorreria nas gestões FHC. No entanto, nesse mesmo coorte e grupo, nos governos Lula se alça de fato, de modo mais simétrico e sistemático, o topo do escalão da carreira indo ao patamar de 18,60% de embaixadoras ao final da década de 2000. Apesar dos notáveis esforços de ambas essas gestões, conforme Balbino (2011, 168) permanece a “desigualdade no que diz respeito à promoção de homens e mulheres diplomatas”, principalmente na elite do ministério (cf. comparação com Apêndice C).

4.2.3. Raça

O objetivo da seção é examinar a implantação do programa de ação afirmativa (PAA) no MRE em 2002, suas características e impacto a partir de então⁵. Desde 2003 prevê-se uma bolsa num valor total de R\$ 25.000,00 com possibilidade de renovação para indivíduos declaradamente afrodescendentes – exigindo-se atestado de auto declaração e foto 3x4 no formulário de inscrição. A partir desse mesmo ano, implantaram-se provas objetivas e discursivas (redação) e, em 2004, especificam-se as ponderações do seguinte modo: a prova objetiva possui peso um; a entrevista, peso dois e a redação, peso três, ficando mantidas dessa forma até 2008 – 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, observa-se: em 2003, para a prova objetiva e discursiva foi cobrado língua portuguesa e inglesa respectivamente. No ano de 2005, passam a ser adicionalmente cobrados os conteúdos de história do Brasil e geografia (junto a língua portuguesa para a prova objetiva, e redação de português e inglês na fase seguinte). Em 2008, é retirada a cobrança de geografia e incluído em seu lugar “noções de política internacional”. 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 valendo, entretanto apenas para a primeira fase do concurso. Abriam-se, nesse ano, 30 vagas para os candidatos autodeclarados afrodescendentes.

Entre 2002 e 2012, foram 319 beneficiados das 530 bolsas de estudos disponibilizadas e, dentre 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:

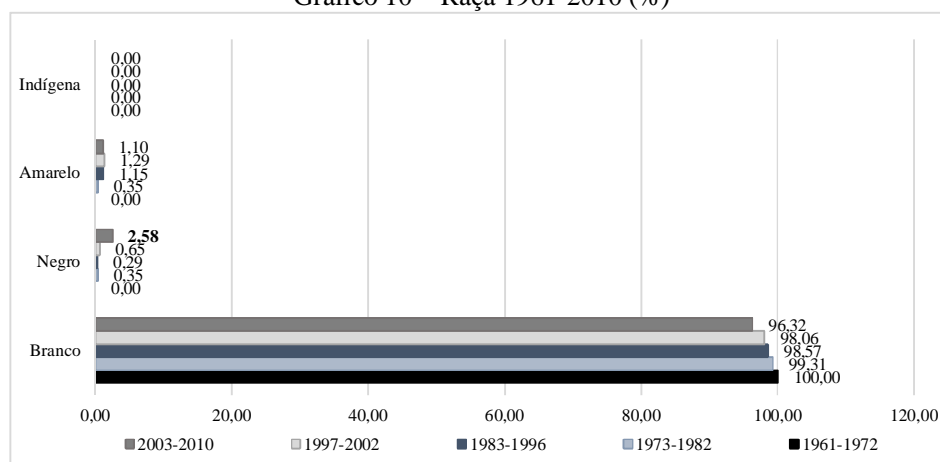
⁵ Analisaram-se os editais de 2002 até 2013, com exceção do referente a 2010, em que não se conseguiu o acesso por link quebrado no site tanto da CESPE/UnB quanto do IRBr. Acesso em: http://www.cespe.unb.br/concursos/_antigos/default.asp

Tabela 2 – Bolsas do PAA e beneficiados aprovados no CACD (%)⁶

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

No banco construído pelo presente estudo, foi possível localizar quatorze (14) beneficiários do PAA que ingressaram na carreira entre as turmas de 2003 e 2009. Como no Anuário 2010 constam as fotos 3x4 dos diplomatas, foi possível também classificar os indivíduos no banco por raça. Curiosamente, contudo, os mesmos 14 bolsistas que lograram sucesso no CACD são os únicos negros classificados deste intervalo no banco. A entrada desse pequeno grupo incrementou pouquíssimo, todavia o suficiente para uma marca de inclusão racial no ministério para além das casas decimais.

Gráfico 10 – 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 de brancos no corpo diplomático nacional. O feito desses 14 bolsistas serem aprovados é digno de reconhecimento, todavia essa constatação deve-se ao particular destaque do grupo em relação ao quadro geral de candidatas, pois conforme nota à imprensa do próprio Itamaraty⁷:

“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

⁶ Tabela elaborada pelo autor segundo matéria do Portal G1, de 25/06/2013, “Cresce disputa para diplomata; veja graduações que passaram em 2012”, acesso no link: <http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2013/06/vagas-para-diplomata-caem-e-disputa-cresce-veja-graduacoes-que-passam.html>

⁷ Conforme reportagem do Portal Terra, de 25/10/2013, Seção Educação, “Itamaraty programa de bolsas para candidatas a diplomata é positivo”, acesso no link: <http://noticias.terra.com.br/educacao/itamaraty-programa-de-bolsas-para-candidatas-a-diplomata-e-positivo,b6a0406129be1410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>

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”.

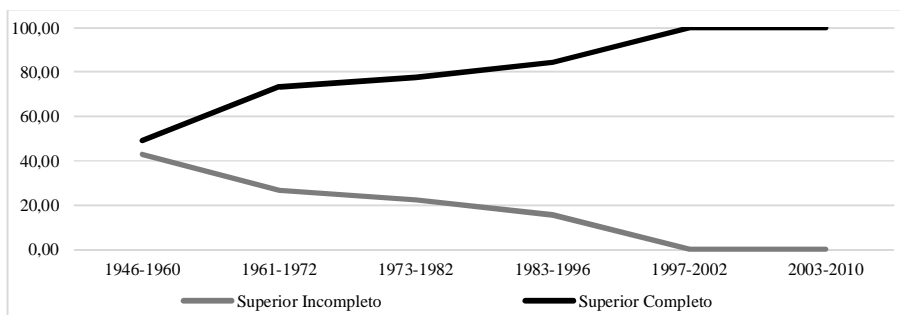
Qual seria então o perfil dos quatorze beneficiários do PAA que lograram sucesso no CACD? A média de idade de ingresso desse grupo é de 32 anos, temos dez homens e quatro mulheres, com origem do Sudeste (6), Nordeste (5), Centro Oeste (1), Norte (1) e Sul (1), sendo dez nascidos em capitais e quatro 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 advindos do Nordeste), cabe uma breve consideração 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 estritamente baseado em exames, excluindo o critério socioeconômico, inevitavelmente selecionaria um grupo acadêmica e profissionalmente seletos, dentre a população negra postulante à bolsa.

4.2.4. Formação educacional: Graduação

Para o ingresso no Instituto Rio Branco até 1967 exigia-se 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 e, em 1975, o IRBr assume caráter de curso superior, ou seja, complementar-se-iam 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, exige-se curso superior completo em qualquer área do conhecimento (Cheibub 1989; Moura 2007). Ressalta-se que, mesmo quando não havia a exigência do ensino superior completo desde meados da década de 40, os ingressantes possuíam formação superior completa de maneira geral e crescente.

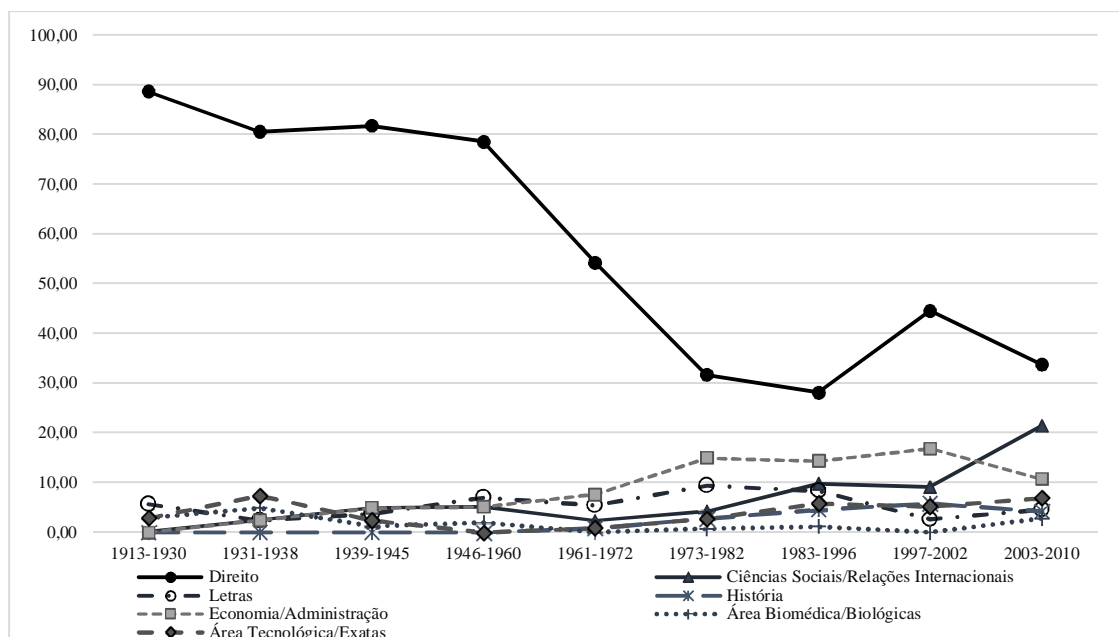
Gráfico 11 – Formação educacional superior 1946-2010 (%)



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

Em relação a hipótese do término do “bacharelismo” levantado por Cheibub (1989, 106), cabe sua relativização até a década de 2000, pois como se vê abaixo, mesmo que o curso de direito tenha perdido consideravelmente sua força na série histórica apresentada, ainda se encontra à frente dos demais.

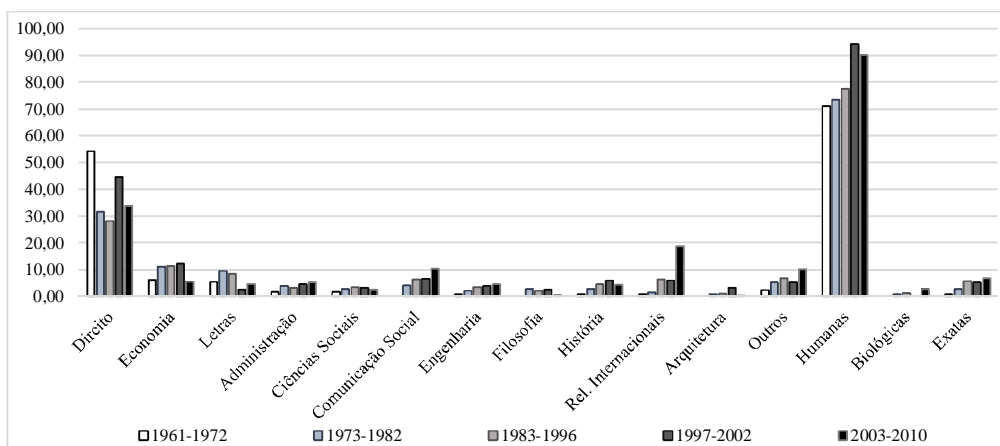
Gráfico 12 – Graduação completa 1913-2010 (%)



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

O gráfico seguinte ilustra a gama individual de cursos do período recente. Ao visualizarem-se as principais formações contemporâneas, nota-se: (i) como fora supracitado, o curso de direito, em queda, mantém a liderança relativa; (ii) o curso de economia, com força política de destaque na elite nas décadas de 50 e 60 (Cheibub 1989, 108), perde espaço, com seu decil agora ocupado pelo curso de comunicação social; (iii) o curso de relações internacionais (R.I.) apresenta forte ascensão, considerando sua nova criação e disseminação nacionalmente (Miyamoto 2003). Ademais, evidencia-se o curso de Engenharia, que se constitui na única formação superior fora da área de conhecimento das ciências humanas.

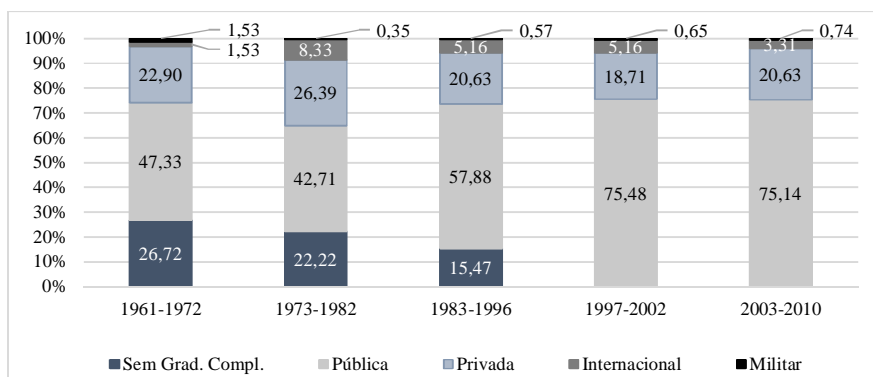
Gráfico 13 – Graduação completa 1961-2010 (%)



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

O gráfico adiante mostra, com propriedade, um viés de seleção no processo de recrutamento à carreira, no sentido de filtrar indivíduos oriundos de universidade pública. O incentivo e proliferação das universidades privadas durante a década de 90 não impactou a natureza de formação no recrutamento de maneira significativa.

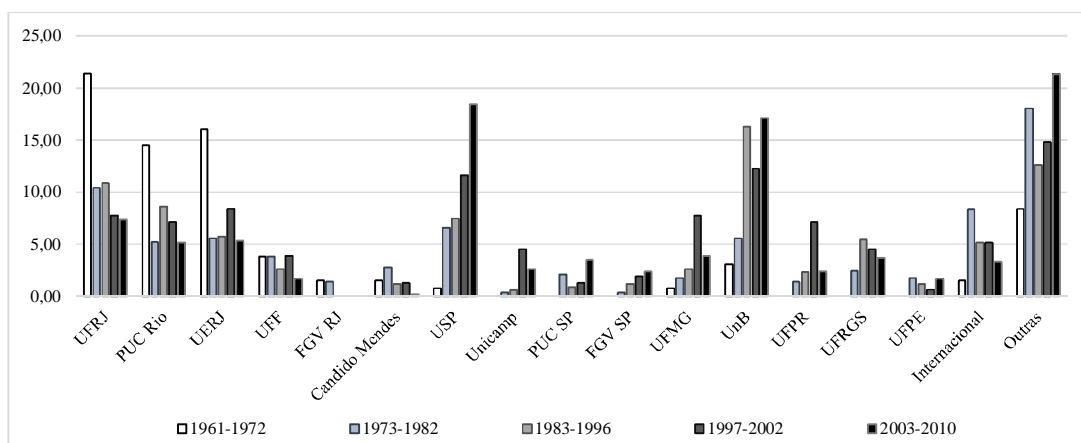
Gráfico 14 – Natureza das universidades na graduação 1961-2010 (%)



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

O próximo gráfico mostra analogamente que a alteração da origem dos diplomatas também foi refletida no eixo local de formação superior. Mais especificamente e como apontou Cheibub (1989, 108), decresceram as universidades cariocas de elite UFRJ, PUC Rio e UERJ que perdem contemporaneamente seu protagonismo. A USP que crescia paulatinamente (idem), lidera as entradas do último coorte e, junto da UnB, representam a entrada de 35% da geração diplomática da década de 2000. Em outras palavras e de modo geral, se existe uma seleção em prol de indivíduos com formação em universidades públicas, observa-se que esse filtro é altamente concentrado dentre essas poucas universidades de elite do país.

Gráfico 15 – Universidades de graduação 1961-2010 (%)

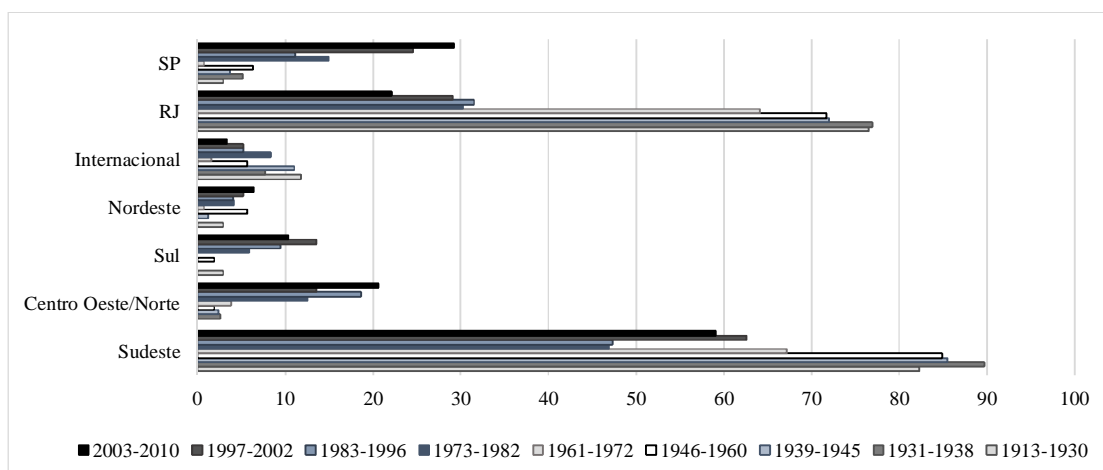


Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

O gráfico abaixo confirma o que já se constatou em termos da regionalização de seleção. Primeiramente, registra-se que São Paulo também superou o Rio de Janeiro no quesito das formações superiores. Possíveis razões para tal inversão, além do citado esforço do Itamaraty em atrair universitários paulistas na década de 70 (Cheibub 1989, 101), podem pousar no nascimento, crescimento e fortalecimento das universidades paulistas, em especial a USP. Outro aspecto a ser ressaltado, seria o estabelecimento dos cursinhos preparatórios tradicionais ao concurso abertos na capital paulista e no distrito federal, anteriormente fixados somente no

Rio de Janeiro. Em paralelo a concentração das graduações no Sudeste, notam-se incrementos percentuais para Centro-Oeste, impulsionados pela UnB, e a região Sul.

Gráfico 16 – Região das universidades de graduação 1913-2010 (%)



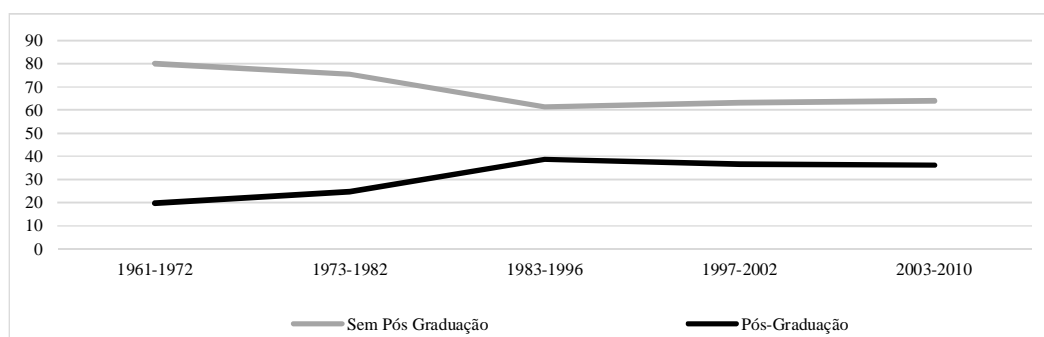
Fonte: Cheibub (1989) até 1960; e Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

Constata-se de modo geral, que além da localização dos cursinhos preparatórios tradicionais para o exame, existem também indícios do desequilíbrio das condições econômicas e sociais no país, especialmente educacionais, e que se conectam às regiões brasileiras (Cheibub 1989, 101). Adiciona-se a demora para a expansão nacional dos locais de prova e os exigentes critérios de seleção do concurso, que parecem não impactar efetivamente nas origens de nascimento e na formação superior. Como resultado, observa-se uma intensa concentração regional no recrutamento e na formação educacional do corpo diplomático, histórica e contemporaneamente.

4.2.5. Formação educacional: Pós-Graduação

A partir de 2002 o IRBr adquire reconhecimento como mestrado profissional pela CAPES (MEC). Assim desde então, os ingressantes na carreira que concluem o curso no Instituto adquirem título de mestrado profissional. O que chama a atenção no gráfico a seguir é o fato de que as turmas contemporâneas têm engajado de maneira sistemática em alguma atividade de pós-graduação.

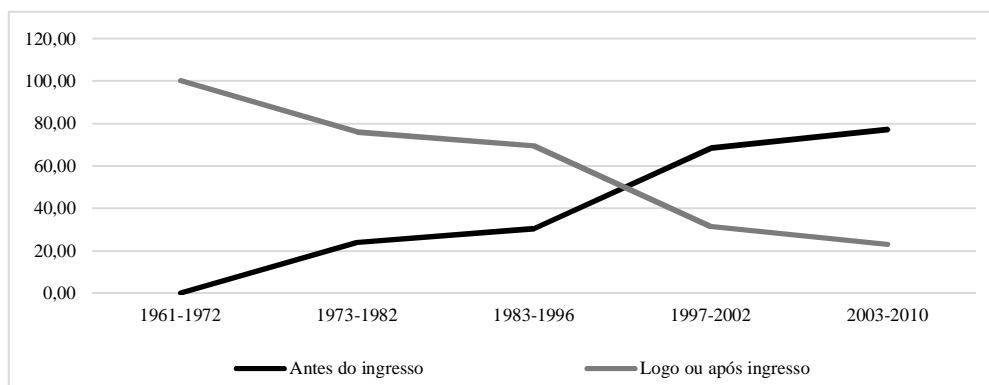
Gráfico 17 – Pós-graduação 1961-2010 (%)



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

Desse modo, com a exigência de graduação completa em 1996 e o *status* de mestrado profissional do IRBr em 2002, como requisitos protocolares ao acesso à carreira e sua formação inicial, somados a um maior acesso e disseminação da pós-graduação nacionalmente e o incremento da competitividade no concurso, nota-se que os mais jovens ingressantes também tem optado pela pós-graduação antes da entrada na carreira, provavelmente emendando graduação com pós-graduação.

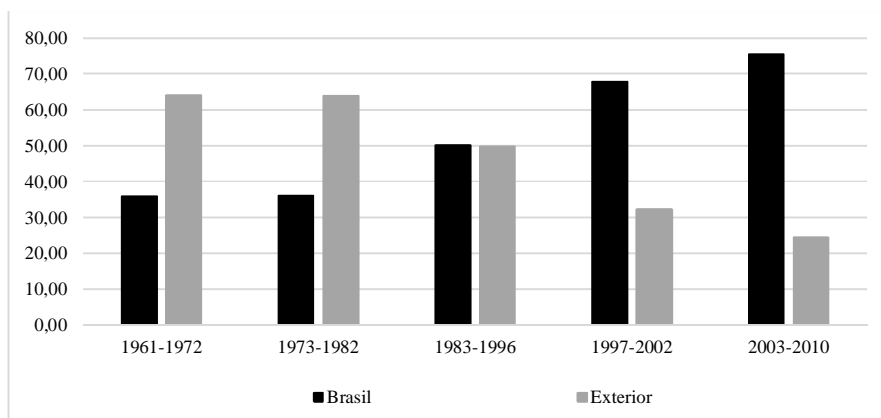
Gráfico 18 – Fez pós-graduação antes ou depois do ingresso na carreira



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

O gráfico a seguir corrobora a tendência do anterior, apontando que as últimas gerações ao possivelmente optar por emendar graduação e pós, a efetuam em território nacional. Por outro lado, as gerações dos primeiros coortes mostram que a então baixa oferta nacional de cursos e a alta qualidade da pós-graduação no exterior, incentivaram aos diplomatas que entraram nos anos 60 e 70, em conciliarem tais atividades com suas remoções.

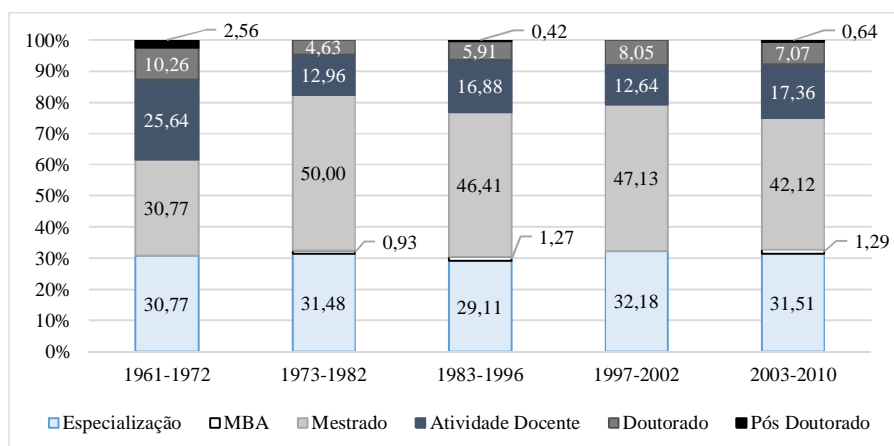
Gráfico 19 – Local da pós-graduação 1961-2010 (%)



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

O próximo gráfico apresenta, dentre as atividades desempenhadas, sua natureza. Há uma evidente predileção pelo mestrado e pela especialização, talvez pelo caráter mais dinâmico e diversificado em que constituem essas naturezas de cursos. Ademais, há uma parcela relevante daqueles que se envolveram em docência, o que pode sugerir um razoável intercâmbio entre a diplomacia formal e a academia.

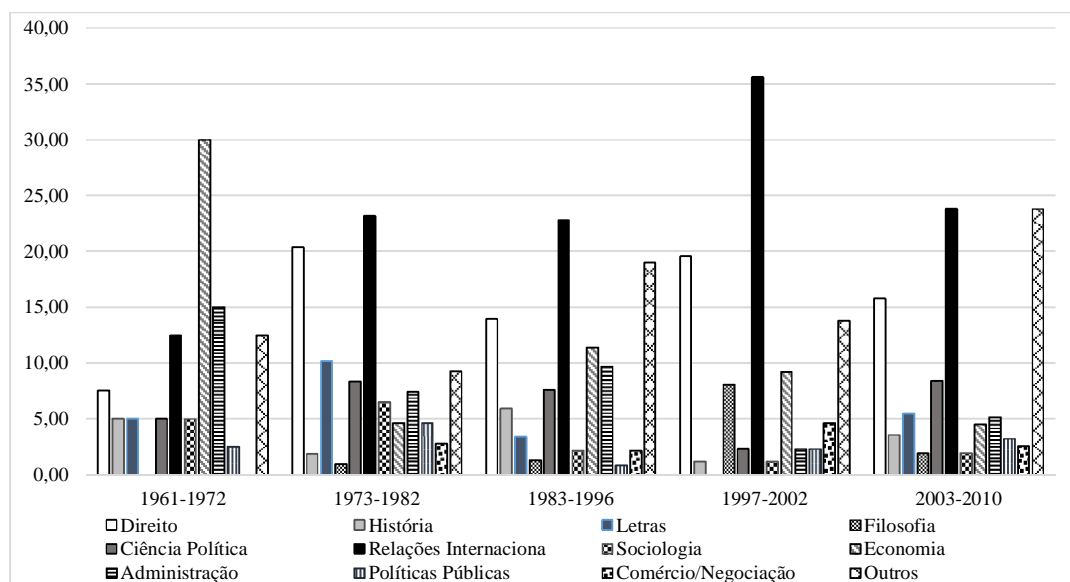
Gráfico 20 – Natureza das atividades de pós-graduação 1961-2010 (%)



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” na elite do ministério, aspecto que está em sintonia ao visualizarem-se as preferências de pós-graduação voltadas ao curso de economia no período 1961-1972. Isto é, o “economicismo” da elite direcionaram os ingressantes de então (e que pertencem a elite corrente) nas escolhas por *expertises*, o que é sugestivo da possibilidade de que, influencias pessoais e por dentro as relações de poder na burocracia se permitam câmbios nas regras informais na busca por objetivos e fins dos burocratas (Selznick 1943). A partir da década de 70 contudo, há uma clara preferência ao curso de R.I., seguido pelo curso de direito.

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



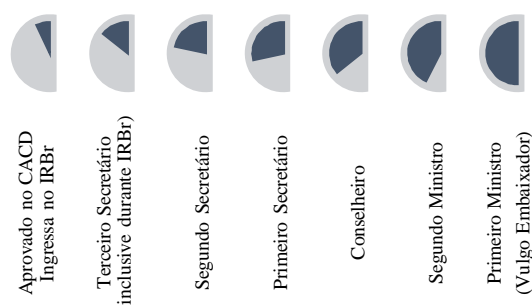
Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

Deve-se avançar na forma e no conteúdo de compreensão dessas relações, ou seja, como o avançado conteúdo acadêmico é instrumentalizado para a ação diplomática e como esta última traduz-se na academia, são perguntas de pesquisas instigantes que, no entanto, vão além do que o presente estudo propõe.

4.3. Progressão Profissional

A tabela abaixo ilustra os degraus de progressão profissional da carreira diplomática. Como se relatou, desde 1996 uma vez aprovado no concurso, ingressa-se como terceiro secretário e frequenta-se o IRBr por dois anos. A primeira promoção, de terceiro para segundo secretário, dá-se apenas por antiguidade e a seguinte, de segundo para primeiro secretário, entra também o critério de merecimento, que passa a predominar para as demais promoções⁸. O critério de antiguidade ocorre apenas via quadro especial, no qual tendo atingido um teto de permanência no cargo ou idade, a depender da classe que ocupa, integra-se o quadro, permitindo ao indivíduo pleitear promoções por meio desse critério.

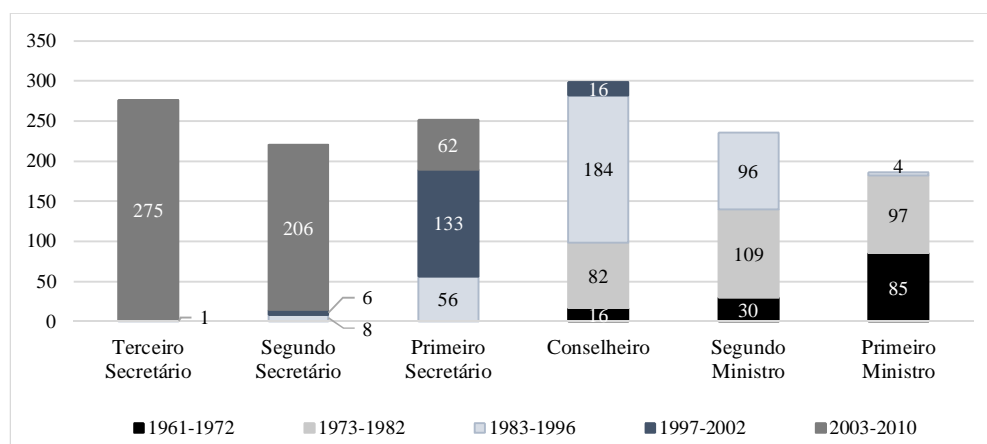
Tabela 3 – Degráus dos cargos de progressão profissional



Nota: Elaboração do autor

As promoções ocorrem semestralmente através de um complexo sistema que combina antiguidade e méritos, tanto avaliando se o diplomata atingiu os critérios de elegibilidade quanto através de votações verticais (de classes superiores para as inferiores) e horizontais (entre os pares), efetuadas por meio de uma “Câmara de Avaliações” e de uma “Comissão de Promoções” (Balbino 2011, 63-4). Quanto aos quesitos mínimos necessários para as ascensões na carreira, faz-se necessário cumprir períodos no exterior (contabilizados de maneira distinta a depender da localidade do posto), além de concluir cursos avançados no IRBr. A seguir, observam-se a quantidade de burocratas por coorte de entrada, de acordo com sua ocupação hierárquica com base no ano de 2010.

Gráfico 22 – Quantidade de diplomatas, por coorte de entrada e hierarquia, em 2010



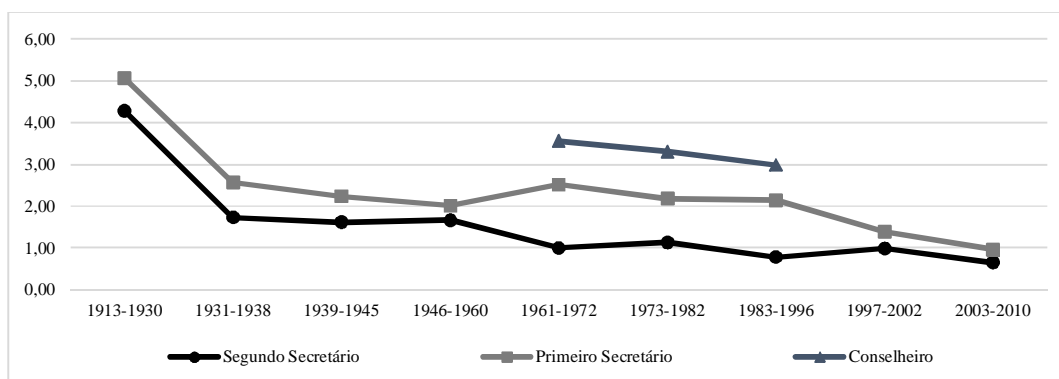
Fonte: Anuário do Pessoal MRE (Diplomatas 2010), elaboração do autor

⁸ O quadro de regras de promoções está disponível no Sindicato dos Servidores do Itamaraty, ver: www.sinditamaraty.org.br/anexos/01_QUADRO%20COMPARATIVO%20REGRAS%20DE%20PROMOCAO%20NO%20SERVICO%20EXTERIOR%20BRASILEIRO%20-%20FINAL.doc

Esses adendos quanto a progressão, promoções e alocação hierárquica do corpo burocrático são fundamentais para a compreensão dos dilemas e desafios contemporâneos do ministério. Em carta assinada em agosto de 2014 por 342 secretários (em sua maioria terceiros secretários), e encaminhada ao então ministro Figueiredo, asseverava-se a preocupação do jovem grupo diplomático quanto às perspectivas de fluxo e progressão na carreira. Conjuntamente, o sindicato da categoria (SindItamaraty), protocola um ofício⁹ nesse mesmo ano e também endereçado ao ministro, em que se levantou parte da reivindicação da carta previamente citada, ressaltando que tal contexto “não afeta única e exclusivamente as classes iniciais da carreira, mas envolve o fluxo de toda a pirâmide hierárquica, ainda que combinada com a solução paliativa que permita a mitigação imediata do grande problema no fluxo de carreira dos Secretários”.

No estudo de Cheibub (1989, 122) constatou-se que a diminuição dos valores do desvio-padrão para os tempos de promoção aos cargos hierárquicos era indicativo de que a “carreira diplomática tende a ser cada vez mais previsível em termos de padrões de ascensão funcional e, portanto, crescentemente uniforme e burocratizada”. Efetuado os cálculos com os dados recentes, observa-se no gráfico abaixo e de modo geral, um ligeiro decréscimo para as três primeiras promoções hierárquicas da carreira.

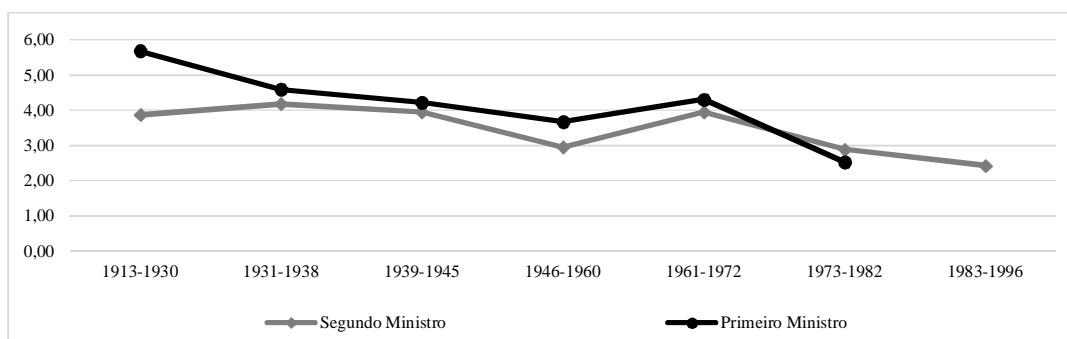
Gráfico 23 – Desvio padrão do tempo de promoção aos primeiros três cargos 1913-2010



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 pirâmide, identifica-se também uma tendência em declive, atingindo para ambos os mais altos cargos da carreira, os valores mais diminutos da série histórica.

Gráfico 24 – 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

⁹ Acesso no link: www.sinditamaraty.org.br/anexos/462-760707-oficio-n--152.pdf

Cabe reforçar que os valores apenas indicam a variabilidade do tempo de ascensão de indivíduos desde o cargo inicial até os respectivos cargos em questão por entre aqueles que de fato obtiveram a promoção, o que permite somente o exame observacional desse comportamento de modo longitudinal, sem ser capaz de projetar ou alcançar a problemática de vagas e o possível congestionamento ou afunilamento do fluxo hierárquico supracitados. Ademais os resultados não apresentaram discrepâncias significativas nessa série histórica e, a relativa diminuição da variabilidade é sugestiva de uma padronização crescente, ao longo do tempo e nos referidos cargos, das promoções. Entretanto a expansão da base é recente, e seu impacto será mais profundamente sentido conforme aproxima-se do topo. Isso pois, os maiores valores de dispersão na elite, decorrem da estrutura piramidal do ministério e do conseqüente incremento na competição entre os atores para seu acesso (Cheibub 1989, 122). Assim somente em médio prazo, com um alto número de contendores competindo por promoções na elite, é que alterações poderão ocorrer – isso em caso do Itamaraty não se adaptar as consideráveis ampliações da base. O contexto contemporâneo portanto, impõe sérias implicações à capacidade de reforma do ministério para assim evitar prejuízos à carreira de seus quadros.

4.4. Influencias sobre as promoções para a elite burocrática

Essa seção busca observar possíveis diferenças nas médias para o tempo de promoção à elite burocrática – segundos e primeiros ministros. A relação entre fatores e o tempo de promoção, podem auxiliar a explicar o porquê de evoluções mais rápidas ou mais lentas, como indicadores dos padrões na carreira (Cheibub 1989, 115). Cabe recordar que para a análise de variância em relação as variáveis de composição social no estudo de Cheibub (1989, 117), o achado foi de que “diplomatas que fizeram mestrado encontraram recompensa em termos de tempo de promoção (dois anos, em média) para ministro de 2ª classe”.

Tabela 4 – Tempo para ser promovido a ministro de 2ª classe

Variáveis	N	Estatística F	Significância
Local de nascimento	407	1,6285	0,1257
Local de residência*	158	0,14813	0,7009
Profissão da mãe	115	0,37254	0,8665
Profissão do pai	116	1,0049	0,4474
Viagem ao exterior*	153	0,37256	0,5425
Trabalho anterior*	350	0,36936	0,5437
Curso superior II*	276	0,75847	0,6032
Curso superior II*	408	1,4497	0,2293
Mestrado*	407	6,3599	0,0121
Doutorado*	407	0,4619	0,4971
Faculdades	273	1,3671	0,2281

Fonte: Cheibub (1989, 116). *Variáveis dicotomizadas.

Ademais relatou também relação entre a classificação no curso do IRBr, categorizada pelo autor como “classificação no CPCD” – assim então chamado “Curso de Preparação para a Carreira Diplomática” –, e a promoção à primeiro ministro. Para Cheibub (1989, 118) essa variável “é fundamental na avaliação da prevalência de critérios objetivos para a determinação dos padrões de carreira pois, tendo o MRE sua própria academia diplomática, seria de se esperar que o desempenho acadêmico dos alunos tivesse algum reflexo na sua carreira”.

Tabela 5 - Tempo para ser promovido a ministro de 1ª classe por classificação no CPCD

Classificação CPCD	N	Média	Variância	Desvio-Padrão
1º e 2º lugares	12	22,667	23,333	4,831
Restante da turma	47	25,064	11,409	3,378
Grand	59	24,576	14,421	3,798

N = 59; F = 4,0067; significância = 0,0501

Fonte: Cheibub (1989, 119).

Nas variáveis político-burocráticas os resultados de Cheibub (1989, 120) revelaram “ter uma relação significativa com o tempo de promoção aos dois últimos cargos na carreira, o serviço em outras agências públicas tende a influenciar positivamente a carreira dos diplomatas”, visto que “de acordo com o jogo político-burocrático, o MRE é suscetível a demandas de outras organizações públicas” (idem). Entretanto o autor registra que não há destaque de nenhum posto em específico: “Considerando-se o efeito diferenciado do serviço nas diversas agências públicas sobre o tempo de promoção, pode-se concluir que não existe qualquer local privilegiado em termos de influência positiva sobre a carreira” (p. 121).

Tabela 6 - Serviço em outros órgãos públicos por tempo a ministro de 2ª classe

Serviu em órgão público	N	Média	Variância	Desvio-Padrão
Sim	151	18,828	10,583	3,2532
Não	257	20,218	14,070	3,7503
Grand	408	19,730	13,202	3,6334

F = 14,380; Significância = 0,002.

Fonte: Cheibub (1989, 121).

Tabela 7 - Serviço em outros órgãos públicos por tempo a ministro de 1ª classe

Serviu em órgão público	N	Média	Variância	Desvio-Padrão
Sim	100	25,270	19,633	4,431
Não	106	26,887	26,920	5,1885
Grand	206	26,102	23,906	4,8914

F = 5,7521; Significância = 0,0174.

Fonte: Cheibub (1989, 121).

A primeira tabela anova, de tempo para promoção à segundos ministros, incluem tanto aqueles efetivos do ano de 2010 (N=235), quanto os que vieram a ser embaixadores (então segundo ministros N=186, totalizando 421). Abaixo constata-se que as diferenças estatisticamente significativas entre as médias para esse cargo, que nos permitem rejeitar a hipótese nula, estão centradas na composição social e acadêmica, ou seja: nascimento em capitais, ser do sexo masculino, publicar artigos ou livros (técnicos, artísticos ou científicos) e, ser agraciado com o “Prêmio Rio Branco” (equivalente as primeiras classificações no então CPCD, atual CACD) destacam-se. Comparações múltiplas de Bonferroni confirmam os resultados (cf. Apêndice D).

Tabela 8 - Anova para tempo de promoção à Segundos(as) Ministros(as)

	Partial SS	df	MS	F	Prob > F
Model	568.442536	16	35.5276585	3.49	0.0000
Estado Nascimento (RJ)	1.6536936	1	1.6536936	0.16	0.6869
Região de Nascimento (Sudeste)	2.97423555	1	2.97423555	0.29	0.5889
Local de Nascimento (Capital)	42.4328166	1	42.4328166	4.17	0.0417
Sexo (Masculino)	45.9199569	1	45.9199569	4.52	0.0342
Graduação (Direito)	16.6533476	1	16.6533476	1.64	0.2013
Natureza da Universidade (Pública)	4.80327626	1	4.80327626	0.47	0.4922
Publicação de livros ou artigos	48.2783429	1	48.2783429	4.75	0.0299
Prêmio Lafayette	4.26782883	1	4.26782883	0.42	0.5174
Prêmio Rio Branco	70.7766064	1	70.7766064	6.96	0.0086
Medalhas/Ordens/Condecorações	15.2871132	1	15.2871132	1.50	0.2208
Pós-Graduação	8.61135065	1	8.61135065	0.85	0.3579
Chefia de Delegação	9.53307437	1	9.53307437	0.94	0.3334
Embaixada ou Consulado (Classe A)	21.1824387	1	21.1824387	2.08	0.1496
Presidência da República	6.40467984	1	6.40467984	0.63	0.4278
Burocracia Nacional	34.9995401	1	34.9995401	3.44	0.0642
Organismo Internacional	32.3480173	1	32.3480173	3.18	0.0752
Residual	4106.84487	404	10.1654576		
Total	4675.28741	420	11.1316367		

Number of obs = 421

R-squared = 0.1216 / Adj R-squared = 0.0868

Root MSE = 3.18833

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

Para o tempo de promoção ao cargo no topo da carreira diplomática, de embaixador, constatam-se resultados que destoam em relação ao de segundos ministros: rejeita-se a H_0 somente para passagens pela presidência da república e por organismos internacionais. Nenhuma variável de composição social destaca a diferença de médias por entre os que acessaram à mais alta elite contemporaneamente. Para ambas variáveis político-burocráticas de âmbito doméstico e internacional portanto, e tal como afirmam as comparações múltiplas de Bonferroni (Apêndice E), sugere-se uma diferença de mais ou menos 2 e 1 ano em média, a menos, para as promoções dentre aqueles que passaram respectivamente por esses âmbitos.

Tabela 9 – Anova para tempo de promoção à Primeiros(as) Ministros(as)

	Partial SS	df	MS	F	Prob > F
Model	419.065456	16	26.191591	2.33	0.0039
Estado Nascimento (RJ)	5.75380322	1	5.75380322	0.51	0.4754
Região de Nascimento (Sudeste)	5.73865685	1	5.73865685	0.51	0.4760
Local de Nascimento (Capital)	1.93979466	1	1.93979466	0.17	0.6784
Sexo (Masculino)	.185711939	1	.185711939	0.02	0.8979
Graduação (Direito)	5.8542856	1	5.8542856	0.52	0.4716
Natureza da Universidade (Pública)	.634813935	1	.634813935	0.06	0.8125
Publicação de livros ou artigos	11.9919544	1	11.9919544	1.07	0.3032
Prêmio Lafayette	23.4916785	1	23.4916785	2.09	0.1502
Prêmio Rio Branco	24.1797839	1	24.1797839	2.15	0.1444
Medalhas/Ordens/Condecorações	.487558584	1	.487558584	0.04	0.8353
Pós-Graduação	4.65705987	1	4.65705987	0.41	0.5207
Chefia de Delegação	6.90987111	1	6.90987111	0.61	0.4342
Embaixada ou Consulado (Classe A)	1.39684815	1	1.39684815	0.12	0.7249
Presidência da República	140.123362	1	140.123362	12.46	0.0005
Burocracia Nacional	23.1576135	1	23.1576135	2.06	0.1531
Organismo Internacional	78.3271846	1	78.3271846	6.97	0.0091
Residual	1900.39691	169	11.2449521		
Total	2319.46237	185	12.5376344		

Number of obs = 186

R-squared = 0.187 / Adj R-squared = 0.1031

Root MSE = 3.35335

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

Os achados merecem atenção mais aprofundada mas sugerem apontamentos iniciais. O alto desempenho no IRBr, destaca-se no presente estudo para o segundo mais alto patamar da carreira, ao contrário do primeiro escalão registrado por Cheibub (1989, 119). Ademais nascer em capital, ser homem e ter alguma publicação se diferenciam também por entre aqueles que ascenderam a segundo ministro. De outro lado, observou-se que são variáveis político-burocráticas que se diferenciam para as promoções ao cargo de embaixadores. Em contraste ao trabalho de Cheibub (1989, 121), na presente pesquisa verifica-se que há um local privilegiado por entre as burocracias públicas nacionais, que a destoa das demais no âmbito das promoções a mais alta elite ministerial: no caso, a presidência da república. Cabe verificar para a variável de passagem por organismo internacional, se há alguma instituição internacional em particular que se diferencia no âmbito das promoções ao topo da pirâmide burocrática.

5. Considerações finais

Em relação aos perfis, observou-se que tanto a origem de nascimento quanto a formação universitária dos jovens diplomatas permanecem concentradas, em sua maioria, no Sudeste. Ocorreu contudo, para ambos os elementos, uma mudança de eixo de liderança do Rio de Janeiro para São Paulo na década de 2000, fato que alterou o protagonismo histórico da origem do recrutamento e formação de diplomáticos com base no Rio de Janeiro. Adicionalmente, os diplomatas continuam originários principalmente das capitais do país e, os interioranos

aumentaram contemporaneamente, constituindo-se 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 têm se mantido em poucas universidades públicas e de elite do país, com a liderança recente para a USP e a UnB. O “bacharelismo” perdeu o domínio absoluto, porém manteve-se à frente dos demais cursos. Destacou-se em paralelo, mais recente e crescentemente, os formados em R.I. e comunicação social. Na pós-graduação, todavia, as atividades vinculadas ao curso de R.I. têm estado na dianteira das preferências desde as gerações da década de 70. As atividades dessa natureza direcionam-se respectivamente ao mestrado e a especializações variadas e, há também uma parcela significativa de diplomatas que exercem ou exerceram a docência, o que é sugestivo para a possibilidade e intensidade de intercâmbio entre a diplomacia formal e a academia.

O ingresso de um quarto de mulheres no último período retratado é fundamental e digno de nota. Em relação à elite ministerial e ponderando a teoria de Balbino (2011), as gestões de FHC também colaboraram com o início da alavancagem das promoções de segundas ministras, endossadas mais simétrica e sistematicamente ao cargo de embaixadoras nos mandatos Lula. Em paralelo aos notáveis esforços políticos de ambas as gestões, existem ainda evidentes *gaps* de desigualdade na promoção entre gêneros.

Para a população diplomática negra, por um lado nota-se que o programa de ação afirmativa retirou os afrodescendentes das casas decimais para pouco mais de 2% na década de 2000. Por outro, sabe-se que o perfil dos afrodescendentes ingressantes é acadêmica e profissionalmente seletivo, o que levanta questionamentos quanto ao atual processo de seleção de bolsa, que desconsidera critérios socioeconômicos.

Para a progressão profissional o trabalho identificou, que os valores do desvio padrão não oscilaram significativamente e inclusive apresentam regular e relativa queda na série histórica. A continuidade desse decréscimo apenas será possível via mitigação da problemática de vagas, agravada pela intensa ampliação da base na década de 2000. Possíveis modificações na pirâmide hierárquica, tendo em vista adaptações para um desenvolvimento profissional adequado, sem acarretar prejuízos aos quadros, poderiam amenizar problemas recentes que o ministério enfrenta.

Para as influências nas promoções à elite, o presente trabalho aponta para algumas mudanças por entre os achados de Cheibub (1989). De um lado, as variáveis de composição social e acadêmica apresentaram diferenças entre as promoções daqueles que acessaram o cargo de segundos ministros. De outro lado, para as diferenças nas médias das promoções para a mais alta elite, são as variáveis político-burocráticas que tem peso significativo por dentre aqueles que ingressaram, em menos tempo em média, ao cargo de embaixador.

6. Referências

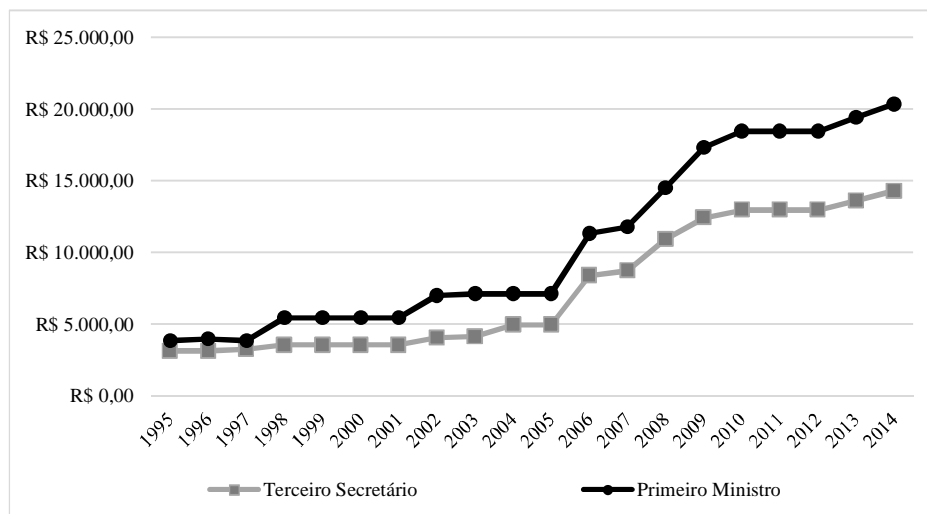
- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, and Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Agresti, Alan, e Barbara Finlay. 2012. *Métodos Estatísticos Para as Ciências Sociais*. Porto Alegre: Penso.
- Amado, André. 2013. *Por 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. 2011. *De Dutra a Lula: A Condução e os Determinantes da Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Balbino, Viviane Rios. 2011. *Diplomata, substantivo comum de dois gêneros: um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira*. Brasília: 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 for LASA Conference. Washington D.C.
http://www.asmetro.org.br/portal/attachments/article/1140/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf.
- 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. 2009 *1808-2008: Dois séculos de história da organização do Itamaraty*. Volume 2 (1979-2008). Brasília: FUNAG.
http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/Historia_da_org_do_itamaraty_vol_2.pdf.
- Cheibub, Zairo Borges. 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”. *RAP*, 23 (2): 97–128.

- Cingolani, Luciana. 2013. "The State of State Capacity: A Review of Concepts, Evidence and Measures". UNU.
<http://www.merit.unu.edu/publications/wppdf/2013/docs/New%20Folder/Cingolani%20The%20State%20of%20State%20Capacity.pdf>.
- Danese, Sérgio. 1999. *Diplomacia Presidencial*. Ed. TopBooks.
- 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.
- 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)". *BLAR*, 32 (4): 468–82. doi:10.1111/blar.12067.
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/blar.12067/abstract>
- Fukuyama, Francis. 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.
- Lei de Acesso a informação (LAI), solicitação enviada ao MRE nº de protocolo 09200000244201414. <http://www.acessoainformacao.gov.br/>
- 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
- 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". *RBCS*, 14 (41): 69–89.
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091999000300005&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.

- 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.
- Selznick, Philip. 1943. "An Approach to a Theory of Bureaucracy." *American Sociological Review*, 8 (1): 47. doi:10.2307/2085448.
- Silva, Elaine 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>.
- Weber, Max. 1946. *From Max Weber: Essays in Sociology: Essays in Sociology*. H.H. Gerth and C. W. Mills (orgs). Oxford University Press.
- Wilson, Woodrow. 2005. "O Estudo da Administração". *Revista do Serviço Público*, Brasília, 56 (3): 349–66.

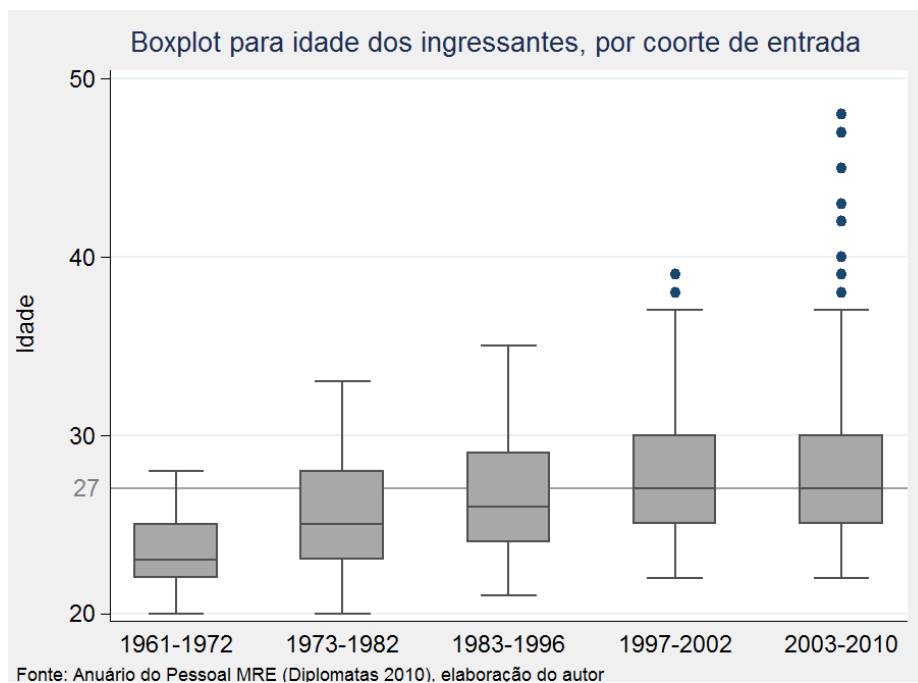
7. Apêndices

Apêndice A – Remuneração inicial e do topo da carreira 1995-2014 (Não deflacionado)



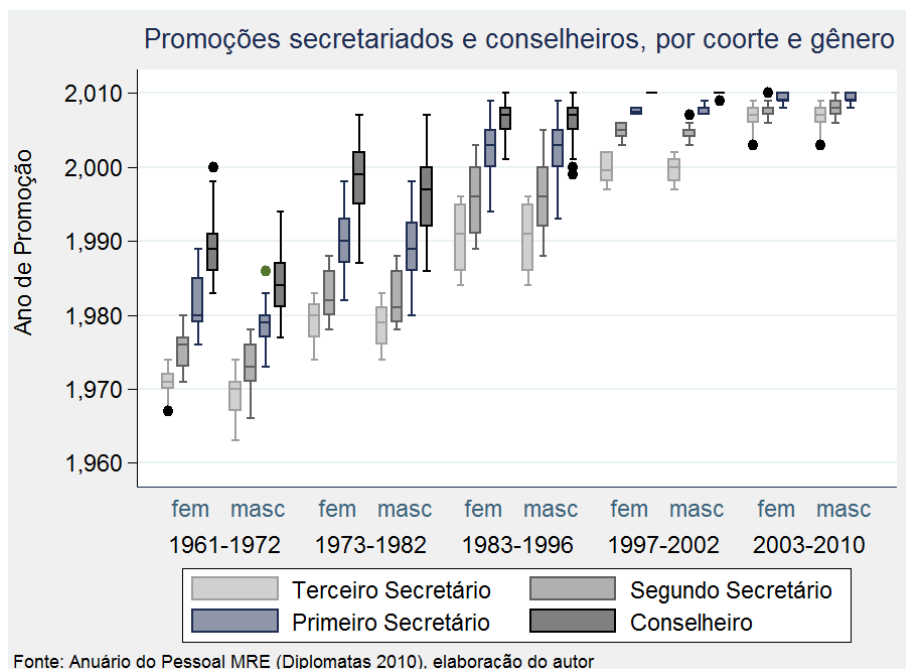
Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais do MPOG com base em Agosto¹⁰, elaborado pelo autor

Apêndice B



¹⁰ Com exceção de 1995 e 1996 em que os dados se baseiam em dezembro. Acesso do Boletim Estatístico em <http://www.planejamento.gov.br/>.

Apêndice C



Apêndice D – Comparações múltiplas de Bonferroni para variáveis de interesse conforme tempo de promoção a Segundos Ministros

D.1.) Nascimento em Capital:

```
. oneway tempo_segmin localnasc_du_capital, tabulate bonferroni
```

Nasc. Capital	Summary of tempo_segmin		
	Mean	Std. Dev.	Freq.
0	22.730769	3.4613894	130
1	22.024055	3.2614951	291
Total	22.24228	3.3364107	421

Source	Analysis of Variance			F	Prob > F
	SS	df	MS		
Between groups	44.8788727	1	44.8788727	4.06	0.0445
Within groups	4630.40854	419	11.0510944		
Total	4675.28741	420	11.1316367		

Bartlett's test for equal variances: $\chi^2(1) = 0.6394$ Prob> $\chi^2 = 0.424$

Comparison of tempo_segmin by Nasc. Capital
(Bonferroni)

Row Mean-	Col Mean
0	0
1	-.706714 0.045

D.2.) Sexo:

```
. oneway tempo_segmin sexo, tabulate bonferroni
```

sexo	Summary of tempo_segmin		
	Mean	Std. Dev.	Freq.
fem	23.125	2.9308341	72
masc	22.060172	3.3893581	349
Total	22.24228	3.3364107	421

Source	Analysis of Variance			F	Prob > F
	SS	df	MS		
Between groups	67.6760212	1	67.6760212	6.15	0.0135
Within groups	4607.61139	419	10.9966859		
Total	4675.28741	420	11.1316367		

Bartlett's test for equal variances: $\chi^2(1) = 2.3240$ Prob> $\chi^2 = 0.127$

Comparison of tempo_segmin by sexo
(Bonferroni)

Row Mean- Col Mean	fem
masc	-1.06483 0.014

D.3.) Publicação de livro ou artigo (acadêmico, técnico ou filosófico/artístico):

```
. oneway tempo_segmin livrs_arts_du, tabulate bonferroni
```

Publicação de Livro ou Artigo	Summary of tempo_segmin		
	Mean	Std. Dev.	Freq.
0	22.565079	3.2425396	315
1	21.283019	3.4413583	106
Total	22.24228	3.3364107	421

Source	Analysis of Variance			F	Prob > F
	SS	df	MS		
Between groups	130.362104	1	130.362104	12.02	0.0006
Within groups	4544.92531	419	10.8470771		
Total	4675.28741	420	11.1316367		

Bartlett's test for equal variances: $\chi^2(1) = 0.5663$ Prob> $\chi^2 = 0.452$

Comparison of tempo_segmin by Publicação de Livro ou Artigo
(Bonferroni)

Row Mean- Col Mean	0
1	-1.28206 0.001

D.4.) Prêmio Rio Branco:

```
. oneway tempo_segmin premio_rio_branco, tabulate bonferroni
```

Prêmio Rio Branco	Summary of tempo_segmin		
	Mean	Std. Dev.	Freq.
0	22.45974	3.2809528	385
1	19.916667	3.0647769	36
Total	22.24228	3.3364107	421

Source	Analysis of Variance				
	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	212.911437	1	212.911437	19.99	0.0000
Within groups	4462.37597	419	10.650062		
Total	4675.28741	420	11.1316367		

Bartlett's test for equal variances: $\chi^2(1) = 0.2843$ Prob> $\chi^2 = 0.594$

Comparison of tempo_segmin by Prêmio Rio Branco
(Bonferroni)

Row Mean- Col Mean	
	0
1	-2.54307 0.000

Apêndice E – Comparações Múltiplas de Bonferroni para variáveis de interesse conforme tempo de promoção a Primeiro Ministro

E.1.) Passagem por Presidência da República:

```
. oneway tempo_primmin presrep_du_segmin_car, tabulate bonferroni
```

Passagem por Presidência da República	Summary of tempo_primmin		
	Mean	Std. Dev.	Freq.
0	29.573643	3.5128674	129
1	27.526316	3.2021492	57
Total	28.946237	3.5408522	186

Source	Analysis of Variance				
	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	165.701452	1	165.701452	14.16	0.0002
Within groups	2153.76091	184	11.7052224		
Total	2319.46237	185	12.5376344		

Bartlett's test for equal variances: $\chi^2(1) = 0.6473$ Prob> $\chi^2 = 0.421$

Comparison of tempo_primmin by Passagem por Presidência da República
(Bonferroni)

Row Mean- Col Mean	
	0
1	-2.04733 0.000

E.2.) Passagem por Organismo Internacional:

```
. oneway tempo_primmin orgint_du_segmin_car, tabulate bonferroni
```

Passagem por Organismo Internacional	Summary of tempo_primmin		
	Mean	Std. Dev.	Freq.
0	29.779412	3.3849782	68
1	28.466102	3.5534555	118
Total	28.946237	3.5408522	186

Source	Analysis of Variance				
	SS	df	MS	F	Prob > F
Between groups	74.4067823	1	74.4067823	6.10	0.0144
Within groups	2245.05558	184	12.201389		
Total	2319.46237	185	12.5376344		

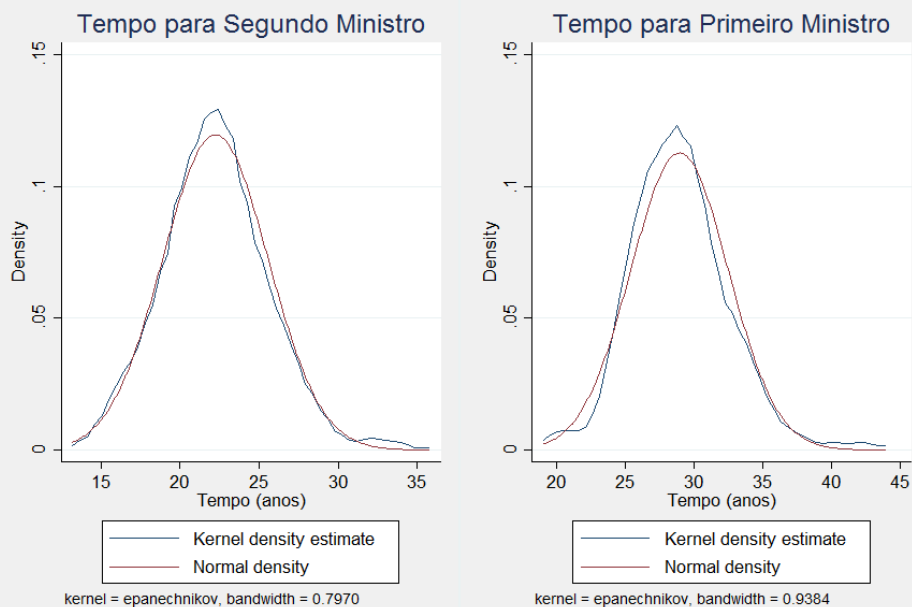
Bartlett's test for equal variances: chi2(1) = 0.1980 Prob>chi2 = 0.656

Comparison of tempo_primmin by Passagem por Organismo Internacional (Bonferroni)

Row Mean - Col Mean	
1	-1.31331 0.014

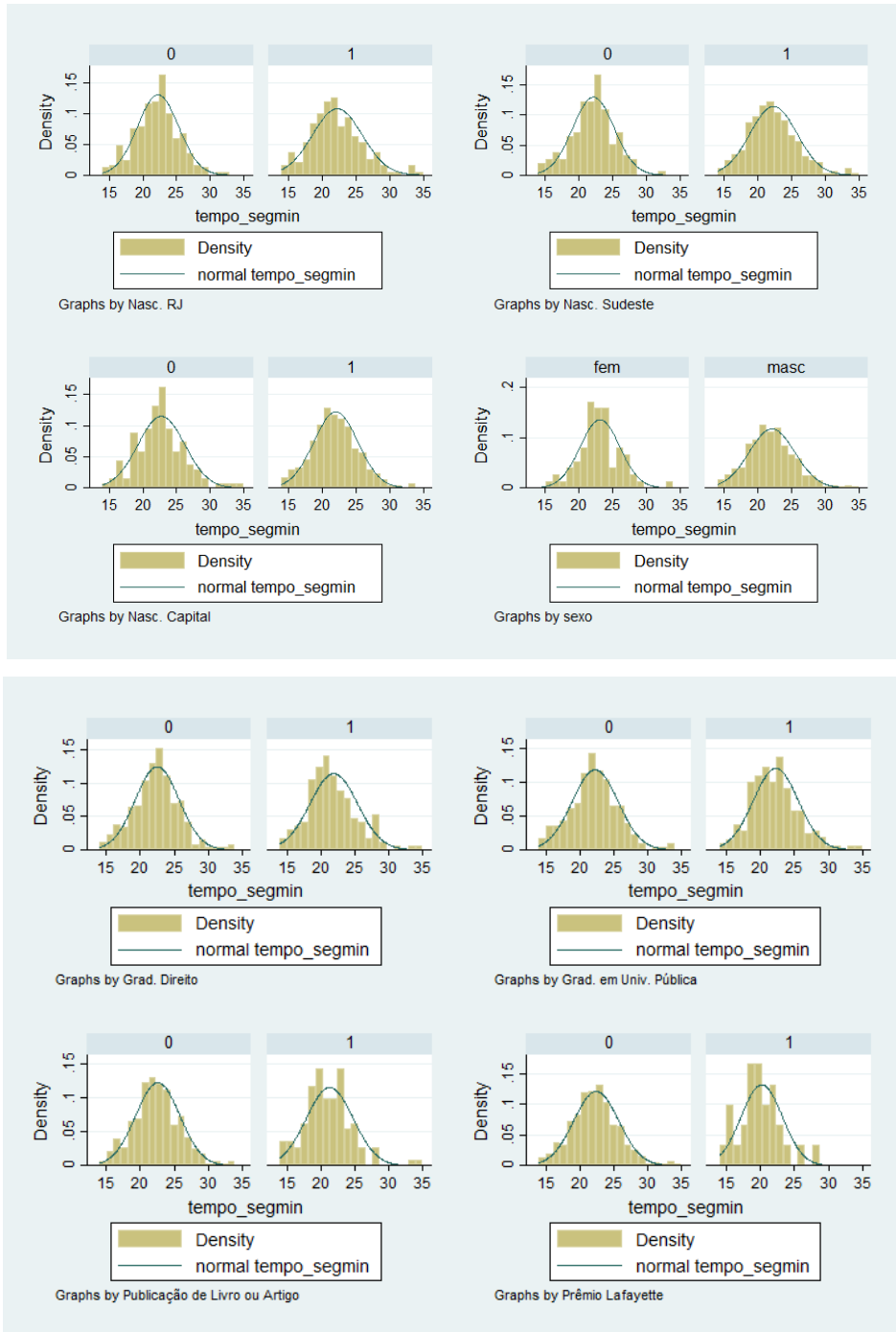
Apêndice F

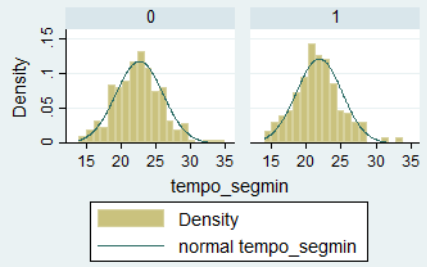
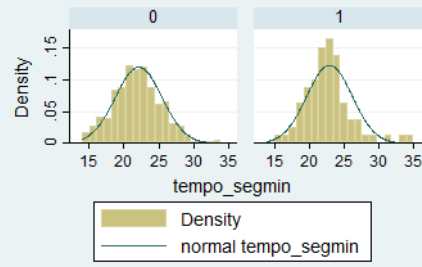
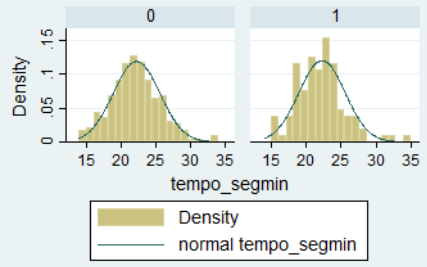
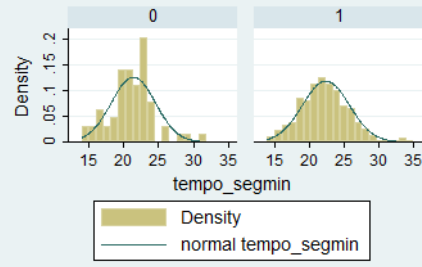
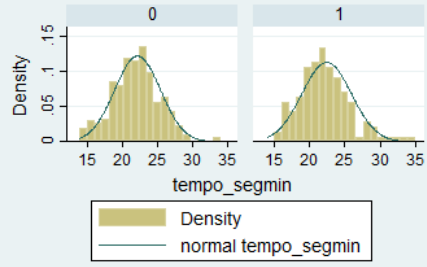
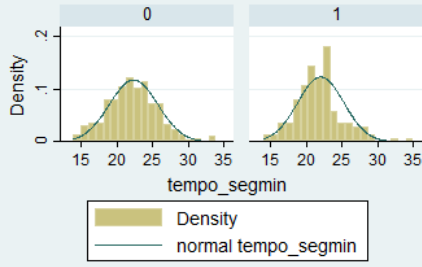
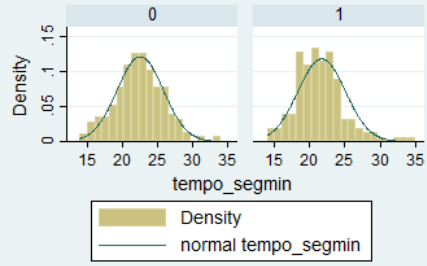
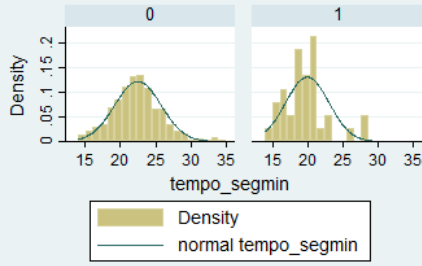
Kdensity dos tempos de promoção à elite burocrática do MRE



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

Apêndice G – Histogramas das variáveis independentes para Segundo Ministro





Apêndice H – Histogramas das variáveis independentes para Primeiro Ministro

