

A CARREIRA DIPLOMÁTICA NO BRASIL: O PROCESSO DE BUROCRATIZAÇÃO DO ITAMARATI

Zairo Borges Cheibub*

1. Introdução; 2. Democratização e representatividade: mudanças no processo de seleção; 3. Autonomia e uniformização: aspectos do processo de burocratização; 4. Observações finais.

Aumento do grau de profissionalização e racionalização da carreira diplomática no Brasil, o que reflete ampla transformação no sentido da sua burocratização. Aspectos relacionados com esta transformação no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, constatando que a racionalização e burocratização constituem os traços mais característicos da evolução histórica desta instituição desde 1930. Ampliação da base de recrutamento para a carreira, para cuja demonstração são analisados dados relativos à formação educacional, origem geográfica e sócio-econômica dos diplomatas. Aquisição gradativa de autonomia face a influências exógenas e à transformação da carreira diplomática numa carreira mais meritória. Uniformização do tempo de carreira, diminuindo disparidades que podem ser atribuídas à influência de fatores externos. Observações tanto de caráter teórico quanto histórico acerca da influência desses processos sobre a substância da política externa brasileira.

1. Introdução

Este artigo é uma versão modificada de parte de um trabalho mais amplo sobre a evolução histórica do Itamarati.¹ Neste trabalho, argumento que os diplomatas, *qua* grupo profissional, têm-se fortalecido progressivamente ao longo da história do Brasil. Este processo de fortalecimento é devido, por um lado, a certos aspectos do próprio processo de formação do estado nacional brasileiro e, por outro, a fatores relacionados com a evolução tanto da diplomacia brasileira quanto do Ministério das Relações Exteriores (MRE), enquanto instituição. Nesse sentido, procuro fazer uma análise histórica da conjunção desses dois grupos de fatores, ao mesmo tempo em que busco identificar as tendências e processos que produziram a configuração contemporânea do Itamarati.

A evolução histórica dessa instituição pode ser dividida em três períodos distintos, ao longo dos quais a principal linha de evolução do MRE é um crescente processo de burocratização e institucionalização. O primeiro período, de 1822 até a virada do século, pode ser caracterizado como *patrimonial*. Prevalciam então práticas políticas e administrativas de cunho patrimonial, no sentido weberiano do

* Pesquisador no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas e professor no Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF). (Endereço do autor: Fundação Getúlio Vargas - CPDOC - Praia de Botafogo, 190/12º andar - Botafogo - 22.250 - Rio de Janeiro RJ.)

¹ Cheibub, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamarati*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1984.

termo.² A segunda fase, momento *carismático*,³ engloba os anos iniciais deste século. Este período pode ser caracterizado pelo domínio carismático do Barão do Rio Branco e deve ser visto como uma época de transição e instabilidade na evolução do Itamarati. No último período, que chamo de *burocrático-racional*⁴ e que se inicia nas primeiras décadas deste século e se estende até o presente, ocorre uma série de amplas reformas administrativas que visam dotar o MRE e a carreira diplomática de uma estrutura mais racional e burocratizada.

Tendo em vista essas fases de evolução do MRE, o presente artigo busca documentar alguns aspectos relacionados ao processo de burocratização e racionalização característicos do último momento da história dessa instituição. Entre os indicadores e resultados mais relevantes desta tendência estão o desenvolvimento de processos que conduzem a uma maior ampliação da base de recrutamento para a carreira; a aquisição gradativa de autonomia face a influências exógenas e a transformação da carreira diplomática numa carreira mais meritória. Estes serão os objetos principais deste estudo.

Enquanto peça independente, este artigo se enquadra, por um lado, no campo de estudo da política externa e, por outro, no da sociologia das profissões e das organizações. Do ponto de vista dos estudos de política externa, a importância deste trabalho reside, principalmente, na sua contribuição para a diminuição do quase total desconhecimento de um dos principais atores na área externa do País — o Itamarati. Pode-se dizer também que, por essas razões, este artigo contribui para a formação de uma concepção mais precisa acerca da estruturação da arena decisória da política exterior brasileira.

Do ponto de vista da sociologia das profissões e das organizações, deve-se considerar este trabalho como um estudo de caso que pode servir de ponto de partida para o desenvolvimento de análises comparadas da evolução de outras profissões e organizações no Brasil. Nesse sentido, sua maior contribuição é a análise sistemática de uma série de dados sobre recrutamento, seleção e promoção, que permitem sua imediata utilização com vistas à produção de estudos comparativos.

2. Democratização e representatividade: mudanças no processo de seleção

A seguir, analisaremos detalhadamente a tendência à ampliação da base de recrutamento dos diplomatas. Serão utilizadas algumas variáveis que permitirão traçar a composição social do grupo e sua evolução ao longo do tempo.

Esta análise é importante por várias razões. Primeiramente, porque nenhum dos poucos estudos existentes a respeito dos diplomatas brasileiros considera, de forma sistemática, a origem social, geográfica e educacional do grupo, embora todos façam menção à importância destes aspectos.⁵

² Sobre a noção de patrimonialismo ver Weber, Max. *Economy and society*. Berkeley, University of California Press, 1978. cap. XII. Para maiores detalhes acerca dos três períodos da história do Itamarati, ver a tese citada na nota anterior ou o artigo Diplomacia e construção institucional: o Itamarati em uma perspectiva histórica. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro. IUPERJ, 28(1):113-31, 1985.

³ Sobre a noção de carisma, ver Weber, Max. In: Gerth, H.H. & Wright Mills, C., *Org. Ensaios de sociologia*. Rio de Janeiro, Zahar, s.d. p. 283-91.

⁴ Para uma análise do sentido deste termo, ver Weber, Max. op. cit. p. 229-82.

⁵ Ver, por exemplo, Fontaine, Roger Warren. *The foreign policy making process in Brazil*. Dissertação de Ph.D. The John Hopkins University, 1970. p. 322-9; Rosenbaum, H.J. A critique of the Brazilian foreign service. *The Journal of Developing Areas*, 2(3): 379-80, Apr. 1968; Hechen, Santiago. *Proyección internacional de Brasil*. Santa Fé, Argentina, Librería y Editorial Castelli, 1964. p. 51-2.

Em segundo lugar, porque ela permitirá que duas questões freqüentemente debatidas pela sociologia das profissões e da burocracia comecem a ser enfrentadas no que diz respeito aos diplomatas brasileiros, a saber, a da representatividade⁶ e a do “elitismo”. Com base no material analisado poderão ser apontadas algumas tendências relativas a esses dois aspectos. Deve-se ter em mente, no entanto, que o desenvolvimento integral das implicações dessas questões não está no âmbito deste trabalho, pois além de sua discussão não ser o objetivo central do artigo, acredito que elas só possam ser adequadamente abordadas num contexto comparativo, o que certamente extrapola o escopo do presente estudo.

Finalmente, existe a questão da democratização da seleção. Esta questão vincula-se às duas anteriores, mas mantém sua especificidade, uma vez que permite detectar a existência de um processo de burocratização da carreira diplomática.⁷ A tendência à democratização pode ser considerada um indicador da burocratização porque, em resposta a demandas sociais democráticas – no sentido social –, o Itamarati passa a se guiar por critérios explícitos de seleção. A aplicação de critérios claros e universais permite um recrutamento mais democrático e mais burocratizado na carreira diplomática.

Feitas essas observações preliminares, cabe mostrar os resultados obtidos.⁸ Objetivando apontar algumas tendências da carreira ao longo do tempo, o período em foco foi dividido em sete fases, gerando, portanto, o mesmo número de coortes de diplomatas segundo o ano de nomeação para o primeiro cargo da carreira. A delimitação dessas fases levou em conta momentos críticos, tanto da carreira diplomática, como da vida institucional do MRE. Assim, foram escolhidos os seguintes eventos como marco divisorio de uma coorte:

- Reforma Mello Franco (1931), fusão do quadro burocrático da Secretaria de Estado com os serviços diplomático e consular;
 - Reforma Oswaldo Aranha (1938), fusão dos corpos diplomático e consular;
 - Criação do Instituto Rio Branco (IRB) (1945);
 - Reforma de 1961, reorganização do MRE;
 - Reforma de 1973, criação do cargo de conselheiro.
- uma coorte para os alunos do Instituto Rio Branco que ainda não haviam sido nomeados diplomatas até 1982, último ano considerado nesta análise (alunos).

2.1 Origem geográfica

A relevância da variável “origem geográfica” está ligada à preocupação manifestada, implícita ou explicitamente, por todos quantos se detiveram no estudo do MRE, de que: “Os quadros do Itamarati, como do Exército, Aeronáutica e Marinha – que são serviços públicos federais – devem expressar a média das procedên-

⁶ Sobre a questão da representatividade da burocracia, ver Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston. Little Brown. s.d. p. 231-3.

⁷ Sobre as relações entre burocratização e democratização, ver Weber, Max. In: Gerth, H.H. & Wright Mills, C, org. Op. cit. p. 262.

⁸ Para informações detalhadas acerca das fontes e do levantamento de dados, ver a tese citada na nota 1, Apêndice: nota sobre o levantamento dos dados.

⁹ Para a compreensão da importância institucional dos três primeiros eventos ver Cheibub, Zairo Borges. op. cit. p. 52-7. Para informações acerca destas reformas, consultar Castro, Flávio Mendes de Oliveira. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília, Universidade de Brasília, 1983. (espec. livros III e IV.)

cias regionais do País. É condição de equilíbrio, de compreensão e de realização mais fecunda de suas próprias finalidades.”¹⁰

A forma de seleção dos membros do Itamarati, no entanto, não favorecia, até recentemente, a representatividade regional. Os concursos do Dasp – forma de acesso anterior a 1946 – eram realizados apenas no Rio de Janeiro, prática que foi mantida pelo Instituto Rio Branco (IRB) até 1959. Até então, os candidatos à carreira diplomática eram, em geral, moradores do Distrito Federal (cidade do Rio de Janeiro) e adjacências, ou “filhos de pai rico” de outros estados que podiam custear as despesas do concurso, pois não havia qualquer auxílio econômico para o deslocamento à capital federal. A partir de 1959, porém, esse processo é alterado com a instituição do método de “seleção prévia”, que consistia na realização de provas eliminatórias fora do Rio de Janeiro, com o objetivo de selecionar candidatos que estivessem habilitados a fazer o exame vestibular no Rio de Janeiro com ajuda financeira do MRE.¹¹

Esta medida 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.¹²

Com relação a esta questão, São Paulo constitui um exemplo de como uma política consistente, visando a ampliação da base de recrutamento, pode produzir resultados efetivos. Em 1974, o Itamarati iniciou uma campanha de propaganda para criar, nos universitários paulistas, interesse pela carreira diplomática, inclusive com ênfase no recrutamento de estudantes do interior do estado.¹³ Esta política certamente teve uma influência muito grande na produção do fato de que, desde 1975, São Paulo é o estado que apresenta o maior número de candidatos ao exame para o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD).¹⁴

Os dados apresentados até o momento, apesar de mostrarem que a área de seleção potencial foi muito ampliada a partir de 1959, nada dizem acerca da proporção de aprovação dos candidatos das diversas regiões. Na realidade, é esta proporção que mede a mudança na seleção, sendo, portanto, necessário examinar sua evolução. No primeiro vestibular após a instituição da seleção prévia, o Rio de Janeiro apresentou somente 52,1% dos candidatos, mas obteve quase 80% das aprovações.¹⁵ Este dado aponta de forma inequívoca para uma tendência à concentração dos aprovados no Rio de Janeiro. Pode-se dizer que essa tendência foi mantida durante toda a década de 1970, pois o Rio de Janeiro teve, nesse período, em média, 50% de todos os candidatos aprovados. Somente no final desse período

¹⁰ Brasil. Os exames de acesso ao Itamarati, um fiasco que precisa ser corrigido. *Correio Paulistano*, São Paulo, 24 jul. 1960.

¹¹ Ver Bath, Sergio F. Guarischi. Alguns dados para o levantamento da história do Instituto Rio Branco *Leituras Especiais*, (16):7-8, ago. 1979. O decreto que regulamenta este exame pode ser encontrado no *Anuário do Instituto Rio Branco*, 1958-60. p. 121.

¹² Informações elaboradas a partir de dados do Arquivo do IRB, Maço de pesquisas (é uma classificação usada no Arquivo do IRB).

¹³ Ver, a respeito: Brasil. Itamarati tenta recrutar mais paulistas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 25 ago. 1974.; Itamarati atrai mais paulistas. *ibid.*, 10 set. 1977.

¹⁴ Ver Arquivo do IRB, Maço de pesquisas.

¹⁵ *Anuário do Instituto Rio Branco*, op. cit. p. 85.

do, esta proporção começou a baixar. Esses dados conduzem à conclusão de que o aumento da área de recrutamento não se refletiu imediatamente no resultado final do processo de seleção. A explicação desse fenômeno deve ser buscada basicamente em duas ordens de fatores: uma diz respeito aos próprios métodos de seleção do IRB e a outra refere-se às condições sociais e educacionais do País.

No âmbito deste trabalho, posso somente observar, genericamente, que a influência da segunda ordem de fatores decorre do fato de que o desequilíbrio social e educacional do Brasil faz com que o nível de ensino nas universidades localizadas nas capitais do sudeste do País seja superior ao das outras capitais. Esta circunstância explica, em parte, o maior índice de aprovação nos estados da Região Sudeste.

No que concerne aos mecanismos de seleção, deve-se observar que o rigor dos critérios adotados nas provas de vestibular para o ingresso no IRB agrava as conseqüências do desequilíbrio mencionado acima. Considere-se apenas dois exemplos:

a) a maior barreira para candidatos de fora do Rio de Janeiro tem sido, tradicionalmente, a exigência de um conhecimento bastante profundo de inglês e francês, pois os cursos de línguas estrangeiras parecem não ser de boa qualidade em vários estados, principalmente no Norte e Nordeste. Somente em 1975 foi diminuída um pouco essa exigência, extinguindo-se o exame oral de línguas estrangeiras, ao mesmo tempo em que somente um idioma passou a ser eliminatório. Essa mudança favoreceu muito a ampliação geográfica da aprovação no vestibular;

b) o grande rigor dos exames não se limita, porém, apenas às provas de línguas estrangeiras: é encontrado em todas as etapas do concurso. Em vista disso, existem cursos especializados na preparação de candidatos para o vestibular cuja direção, freqüentemente, pertence a algum diplomata com experiência no IRB. Como estes cursos geralmente só têm lugar no Rio de Janeiro e em Brasília, as chances de aprovação dos candidatos destas duas regiões é mais aumentada ainda.

Para concluir a discussão da questão da ampliação da base geográfica, resta examinar, de forma mais detalhada, como se processou a evolução da regionalização do recrutamento dos diplomatas brasileiros. Com esse propósito, foram recolhidas informações acerca do local de nascimento e da cidade de residência ao ingressar na carreira diplomática.

A variável "local de nascimento" foi dividida em oito categorias, de acordo com as regiões geográficas do País. Os estados de São Paulo e da Guanabara (antigo Distrito Federal, atual Rio de Janeiro) foram mantidos em separado por apresentarem um grande número de casos e por estarem no centro da discussão sobre a origem regional dos diplomatas. A categoria "exterior" engloba todos os diplomatas nascidos fora do País; porém, deve-se notar que todos são brasileiros naturalizados. A tabela 1 mostra a distribuição dessa variável ao longo das coortes consideradas neste estudo.

Esta tabela confirma a idéia corrente de que a cidade do Rio de Janeiro sempre forneceu o maior número de quadros para o serviço diplomático. A principal observação, porém, consiste na crescente participação de São Paulo e da Região Sul, ao mesmo tempo em que declina a proporção de diplomatas do Rio de Janeiro. A partir de 1973, esse declínio é de 24%, refletindo efetivamente a mudança na política de recrutamento do IRB.

Os dados apresentados na tabela 1 não constituem, porém, uma base suficientemente sólida para demonstrar a tendência à maior regionalização do recrutamento, pois é sabido que o local de nascimento pode não ser o mesmo que aquele on-

Tabela 1

Local de nascimento por coorte de entrada na carreira
(%)

Região/ Estado	Coorte						Alunos	Total
	1913-30	1931-8	1939-45	1946-60	1961-72	1973-82		
Rio de Janeiro (ex-Guanabara)	41,0	29,3	44,8	46,4	52,9	40,5	28,1	43,4 (n= 517)
São Paulo	15,4	12,2	8,2	6,0	10,1	15,1	24,6	12,0 (n=143)
Sul	10,3	17,1	6,7	6,4	7,8	12,0	17,5	10,1 (n= 120)
Sudeste	15,4	14,6	16,4	15,5	12,4	10,6	9,6	13,0 (n= 155)
Nordeste	5,1	11,0	7,5	12,4	8,8	10,6	8,8	9,8 (n= 117)
Norte	5,1	2,4	3,7	3,9	2,6	1,4	0,9	2,6 (n= 31)
Centro-Oeste	-	1,2	3,0	0,9	1,3	1,8	0,9	1,4 (n= 17)
Exterior	7,7	12,2	9,7	8,6	3,9	8,1	9,6	7,7 (n= 92)
Total	100,0 (n= 39)	100,0 (n= 82)	100,0 (n=134)	100,0 (n=233)	100,0 (n=306)	100,0 (n=284)	100,0 (n=114)	100,0 (n=1192)

Fonte: Anuário do pessoal do Ministério das Relações Exteriores, 1960-77.

de o indivíduo foi socializado e educado. Para considerar a procedência em termos do lugar de socialização, a melhor informação disponível, embora seja também algo imprecisa, é o local de residência na época do ingresso do candidato na carreira. A tabela 2 mostra a distribuição desta variável.

A análise desta tabela confirma, de forma conclusiva, a existência de uma tendência no sentido de uma maior regionalização do recrutamento no Itamarati,

com uma conseqüente queda na contribuição do Rio de Janeiro. Pode-se afirmar, portanto, que esta tendência é uma realidade na carreira diplomática brasileira apesar de, em termos absolutos, ainda a maior parte dos diplomatas ter nascido no Rio de Janeiro ou estar residindo nessa cidade ao ingressar na carreira.

Tabela 2

Cidade de residência* por coorte
de entrada na carreira
(%)

Cidade de Residência \ Coorte	Coorte				Alunos	Total
	1946-60	1961-72	1973-82			
Rio de Janeiro (ex-Guanabara)	88,6	88,2	50,4	36,0	70,4 (n= 572)	
Outras cidades	11,4	11,8	49,6	64,0	29,6 (n=241)	
Total	100,0 (n=166)	100,0 (n=304)	100,0 (n=232)	100,0 (n=111)	100,0 (n=813)	

Fonte: fichas de inscrição dos candidatos ao vestibular para o Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD), Arquivo do Instituto Rio Branco, Brasília.

* Os dados são apresentados de forma dicotômica porque o eixo central da questão da regionalização é o Rio de Janeiro.

2.2 Formação educacional

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.¹⁶ 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."¹⁷ Nesta seção, serão examinadas esta e outras idéias a respeito da formação educacional dos diplomatas, a partir da análise de dados referentes ao nível educacional, às instituições de ensino superior e aos cursos de graduação.

No que concerne ao nível educacional, o IRB requeria apenas o curso colegial até 1967, quando passou a exigir o primeiro ano de qualquer curso superior, exigência ampliada, em 1968, para o segundo ano.¹⁸ Porém, mesmo quando não

¹⁶ A esse respeito ver Rodrigues, José Honório. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966. p. 50-2 e Rosenbaum, H.J. op. cit. p. 385.

¹⁷ Brasil. Diplomacia paga mal e já não atrai mais os jovens. *O Estado de São Paulo*. São Paulo. 11 jun. 1972.

¹⁸ Ver Bath, Sergio. op. cit., p. 3-4.

havia esta exigência, os candidatos aprovados tinham, de um modo geral, o curso superior completo ou estavam cursando alguma faculdade, como mostra a tabela 3.

Tabela 3

Situação escolar dos candidatos aprovados no vestibular do Instituto Rio Branco por coorte de entrada na carreira (%)

Situação Escolar	Coorte				
	1946-60	1961-72	1973-82	Alunos	Total
Secundário	8,0	6,8	-	-	4,2 (n= 39)
Superior incompleto	42,9	37,0	37,9	46,5	39,8 (n= 371)
Superior Completo	49,1	56,2	62,1	53,5	56,0 (n= 521)
Total	100,0 (n=224)	100,0 (n=308)	100,0 (n=285)	100,0 (n=114)	100,0 (n=931)

Fonte: fichas de inscrição dos candidatos ao vestibular para o CPCD, Arquivo do Instituto Rio Branco, Brasília.

O fato de ter tido poucos candidatos aprovados com o nível secundário deve-se ao rigor do vestibular e ao escopo do programa que sempre requereu um nível de conhecimento muito mais elevado do que o ministrado nas escolas secundárias.¹⁹

A introdução da exigência de se estar pelo menos no segundo ano de um curso superior foi o primeiro passo no sentido de preencher os requisitos necessários para que o CPCD fosse reconhecido como curso de nível superior, uma vez que, sendo sua duração de dois anos, cumpria-se o mínimo de quatro exigido pelo Conselho Federal de Educação.²⁰ Em 1975, este Conselho reconheceu o CPCD como um curso de graduação de nível superior.²¹ Com isto, os diplomatas passaram a ser considerados funcionários públicos de nível superior mesmo sem se terem formado pelas faculdades regulares do País. Esta situação pode tornar-se um incentivo à diminuição de candidatos com curso superior completo, baixando, portanto, a qualificação dos alunos do CPCD.

¹⁹ Em 1966, quando ainda se aceitavam candidatos do nível secundário, o exame vestibular constava de provas discursivas sobre as seguintes matérias: português, francês, inglês, geografia, história do Brasil, história mundial e noções fundamentais de Direito, sendo que as provas de inglês e francês também eram orais. *Anuário do IRB*, 1966-7, p. 17. Para uma melhor avaliação do nível de conhecimento exigido, deve-se examinar também os programas das provas, id., pp. 51-62. Nos anos anteriores existiam ainda as provas de elementos de economia política e de cultura geral, *Anuário do IRB*, 1958-60, p. 11.

²⁰ Arquivo do IRB. Maço de pesquisas, carta de 18.08.82, p. 5.

²¹ Ver Bath, Sergio. *op. cit.*, p. 12.

Uma outra questão, vinculada à formação educacional dos diplomatas, diz respeito aos cursos de graduação que os candidatos aprovados faziam ao entrar para o IRB. As tabelas 4 e 5 apresentam esta informação, tanto para os casos de diplomatas com o nível superior incompleto, como para os de nível superior completo.

Uma vez que existe grande semelhança nos padrões apresentados pelas duas tabelas, pode-se fazer um único comentário para ambas. O evento que mais sobressai nessas distribuições é a acentuada queda nos índices de candidatos estudantes e/ou bacharéis em Direito, apesar de esta categoria representar mais da metade do total de candidatos selecionados pelo IRB. É notável, também, o grande crescimento na participação das categorias “Economia/Administração” e “Ciências Sociais”. Antes, porém, de fazer uma análise do sentido dessas tendências,

Tabela 4

Curso superior incompleto dos candidatos aprovados para o CPCD por coorte de entrada na carreira (%)

Curso \ Coorte	1946-60	1961-72	1973-82	Alunos	Total
Direito	84,2	64,9	50,5	37,7	61,8 (n=228)
Economia/ Administração	3,2	8,8	22,4	20,8	13,0 (n= 48)
Ciências Sociais	3,2	12,3	9,3	11,3	8,9 (n= 33)
Letras	1,1	3,5	7,5	7,5	4,6 (n= 17)
Área Tecnológica	2,1	1,8	4,7	13,2	4,3 (n= 16)
Área Biomédica	2,1	-	-	-	0,5 (n= 2)
Outras	4,2	8,8	5,6	9,4	6,8 (n= 25)
Total	100,0 (n=95)	100,0 (n=114)	100,0 (n=107)	100,0 (n=53)	100,0 (n=369)

Fonte: fichas de inscrição dos candidatos ao vestibular para o CPCD, Arquivo do Instituto Rio Branco, Brasília.

Tabela 5

Curso superior completo dos candidatos aprovados para o CPCD por coorte de entrada na carreira (%)

Curso	Coorte				Alunos	Total
	1946-60	1961-72	1973-82			
Direito	73,6	65,3	55,9	31,1	59,9 (n= 312)	
Economia/ Administração	1,8	8,7	8,5	24,6	9,0 (n= 47)	
Ciências Sociais	2,7	4,6	6,2	6,6	5,0 (n= 26)	
Letras	10,0	11,0	15,3	14,8	12,7 (n= 66)	
Área Tecnológica	0,9	2,3	3,4	6,6	2,9 (n= 15)	
Área biomédica	2,7	-	0,6	6,6	1,5 (n= 8)	
Outras	8,2	8,1	10,2	9,8	9,0 (n= 47)	
Total	100,0 (n=110)	100,0 (n=173)	100,0 (n=177)	100,0 (n=61)	100,0 (n=521)	

Fonte: fichas de inscrição dos candidatos ao vestibular para o CPCD, Arquivo do Instituto Rio Branco, Brasília.

deve-se observar, também, a distribuição desta variável, levando em conta o conjunto dos diplomatas considerados neste estudo.

A tabela 6 fornece essa informação, incluindo os casos de diplomatas que se formaram em algum curso de nível superior durante a carreira, apesar de terem entrado com curso incompleto.

A tabela 6 mostra exatamente o mesmo padrão das tabelas 4 e 5, o que concorre para corroborar as tendências apontadas anteriormente. Os resultados obtidos nestas tabelas significam, basicamente, que o chamado domínio do "bacharelismo" no Itamarati é uma verdade indiscutível, uma vez que 67,5% do total dos diplomatas considerados neste estudo são de bacharéis em Direito. Porém, mais importante do que esta verificação, é a constatação de que, a permanecerem as mesmas tendências, este domínio terminará a médio prazo. A propósito, entre os diploma-

tas que têm mestrado já não existe uma predominância numérica do curso de Direito: de um total de 59 casos, 32,2% fizeram Economia – incluindo um de Administração; 33,9% cursaram mestrado nas diversas áreas das Ciências Sociais e apenas 13,6% buscaram os cursos de Direito.²²

Tabela 6

Curso superior completo dos diplomatas por
coorte de entrada na carreira
(%)

Curso	Coorte						Alunos	Total
	1913-30	1931-8	1939-45	1946-60	1961-72	1973-82		
Direito	88,6	80,5	81,7	78,5	66,8	58,3	31,7	67,5 (n=537)
Economia/ Administração	-	2,4	4,9	5,1	8,9	6,8	25,0	7,7 (n= 61)
Ciências Sociais	-	2,4	6,1	1,9	5,1	7,3	6,7	4,9 (n= 39)
Letras	5,7	2,4	3,7	7,0	9,8	13,6	13,3	9,3 (n= 74)
Área Tecnológica	2,9	7,3	2,4	-	1,4	2,9	6,7	2,4 (n= 19)
Área Biomédica	2,9	4,9	1,2	1,9	0,5	0,5	6,7	1,6 (n= 13)
Outras	-	-	-	5,7	7,5	10,7	10,0	6,7 (n= 53)
Total	100,0 (n=35)	100,0 (n=41)	100,0 (n=82)	100,0 (n= 158)	100,0 (n=214)	100,0 (n=206)	100,0 (n=60)	100,0 (n=796)

Fontes: Anuário do pessoal do Ministério das Relações Exteriores, 1960-1977; Anuário do Instituto Rio Branco e fichas de inscrição dos candidatos ao vestibular para o CPCD, Instituto Rio Branco, Brasília.

²² Anuário do pessoal do Ministério das Relações Exteriores, 1960-77.

As causas para essa maior diversificação da formação educacional dos diplomatas podem ser identificadas, fundamentalmente, em dois processos. Por um lado, pode-se atribuir este fenômeno à própria estrutura educacional do País, que se diversificou enormemente nos últimos 30 anos. Sem dúvida, este processo responde, em parte, pelo aumento do índice em quase todas as categorias, pois a existência de um leque maior de opções de graduação tende a diversificar a composição da população universitária do País, refletindo sobre a base de recrutamento do Itamarati. Entretanto, esta evolução não explica o fato de os maiores incrementos localizarem-se nas categorias "Economia/Administração" e "Ciências Sociais", neste caso considerando-se os dados relativos ao mestrado.²³ Para explicar esta ocorrência, devem-se levar em conta alguns aspectos, abordados em outro trabalho, acerca da evolução da carreira diplomática no Brasil.²⁴ 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. Este 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. Esta tendência de correlação entre momentos da história institucional do Itamarati e as "preferências" no processo de seleção já existia anteriormente, visto que, no período de seleção maciça de bacharéis em Direito, predominava uma visão basicamente jurídica da política externa, por parte dessa instituição.

A última variável que cabe examinar, acerca da formação educacional, diz respeito à faculdade onde os diplomatas fizeram o curso superior. Devido à grande variedade de instituições de ensino, os dados agrupados com base na região geográfica das mesmas.²⁵ Deve-se notar que a discussão desta variável permite retomar, sob um novo prisma, a questão da regionalização do recrutamento, uma vez que revela um outro aspecto deste problema. A tabela 7 mostra o resultado desta agregação.

Estes dados corroboram, uma vez mais, uma tendência marcante de regionalização do recrutamento dos diplomatas no Brasil, principalmente devido ao decréscimo acentuado do número de diplomatas formados pelas faculdades do Rio de Janeiro.

Em termos de instituições de ensino propriamente ditas, as universidades que têm o maior número de formados são, pela ordem, a Universidade Federal do Rio de Janeiro (antiga Universidade do Brasil); a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (antiga Universidade do Estado da Guanabara); a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e a Universidade de São Paulo. Cabe observar, entretanto, que, com exceção desta última, todas as demais têm a sua participação percentual reduzida ao longo do tempo.²⁶

²³ Como será argumentado adiante, os grandes aumentos verificados nas áreas tecnológica e biomédica devem-se basicamente aos efeitos da crise econômica nos últimos anos.

²⁴ Para detalhes a esse respeito, ver o artigo Diplomacia e construção institucional: o Itamarati em uma perspectiva histórica. op. cit. (especialmente p. 129-30.)

²⁵ Novamente, os estados de São Paulo e da Guanabara (atual Rio de Janeiro) foram mantidos separados por apresentarem um grande número de casos.

²⁶ Considerando somente as coortes 1946-60, 1961-72, 1973-82 e Alunos, a evolução das universidades é a seguinte: UFRJ - 46,5%, 30,8%, 18,0% e 11,7%; UERJ - 5,7%, 15,0%, 12,1% e 1,7%; PUC/RJ - 17,0%, 17,3%, 10,2% e 6,7%; USP - 3,8%, 6,1%, 8,7% e 18,3%. Finalmente, "outras faculdades de São Paulo": 2,5%, 0,5%, 7,3% e 18,3%.

Tabela 7

Local da faculdade por coorte de entrada na carreira
(%)

Região/ Estado	Coorte						Alunos	Total
	1913-30	1931-8	1939-45	1946-60	1961-72	1973-82		
Rio de Janeiro (ex-Guanabara)	76,5	76,9	72,0	71,7	73,4	48,1	25,0	63,0 (n= 500)
São Paulo	2,9	5,1	3,7	6,3	6,5	16,0	36,7	10,7 (n= 85)
Sul	2,9	-	-	1,9	3,7	6,3	10,0	3,9 (n= 31)
Sudeste	2,9	7,7	9,8	6,9	7,0	10,2	3,3	7,7 (n= 61)
Nordeste	2,9	-	1,2	5,7	1,9	4,4	1,7	3,1 (n= 25)
Norte/Cen- tro-oeste	-	2,6	2,4	1,9	1,9	9,2	10,0	4,4 (n= 35)
Exterior	11,8	7,7	11,0	5,7	5,6	5,8	13,3	7,2 (n= 57)
Total	100,0 (n= 34)	100,0 (n= 39)	100,0 (n= 82)	100,0 (n= 159)	100,0 (n= 214)	100,0 (n= 206)	100,0 (n= 60)	100,0 (n= 794)

Fontes: Almanaque do pessoal do Ministério das Relações Exteriores, 1960-77, Anuário do Instituto Rio Branco, 1978-82 e fichas de inscrição dos candidatos ao vestibular para o CPCD, Arquivo do Instituto Rio Branco, Brasília.

Os dados apresentados neste item permitem concluir que, assim como na questão da regionalização, as tendências observadas apontam no sentido de uma maior ampliação das bases de recrutamento dos alunos do IRB. Pode-se dizer, então, que em relação aos aspectos considerados até o momento, o Itamarati tem demonstrado capacidade tanto de absorver as transformações ocorridas na sociedade brasileira, como de responder à mudança produzida pela própria evolução da profissão diplomática.

2.3 Origem sócio-econômica

Nesta seção, será analisada a composição social dos diplomatas. Esta variável é fundamental para o tema da democratização da carreira diplomática, pois é a que melhor permite uma caracterização sócio-econômica do grupo.

Para efetuar essa análise, foi utilizada a profissão do pai, tal qual declarada pelo próprio diplomata na sua ficha de inscrição ao vestibular do CPCD. Esse dado, que era o único disponível para o propósito em foco, não possibilita uma classificação precisa dos diplomatas em estratos sócio-econômicos. Dessa forma, este item não poderá oferecer observações conclusivas, embora ainda seja a contribuição mais sistemática e rigorosa, para a caracterização sócio-econômica dos diplomatas, encontrada na literatura.

As profissões dos pais foram divididas em 12 categorias, onde se buscou agregar a grande diversidade de casos encontrados. O maior problema nesse agrupamento foi a impossibilidade de se distinguir, precisamente, entre pequenos, médios e grandes empresários no que concerne às categorias “comerciante”, “industrial e banqueiro” e “fazendeiro”. Por esta razão, essas categorias englobam todos os casos declarados, sem distinção de escala. A tabela 8 mostra a distribuição de profissões dos pais dos diplomatas.

Esta tabela não apresenta qualquer tendência mais bem definida. Existem, porém, algumas questões suscitadas pela sua leitura que vale a pena ressaltar. Inicialmente, chama atenção o fato de que apenas a categoria “trabalhadores manuais” apresente um crescimento percentual sistemático. Esta tendência, embora referente a percentuais de pequeno porte, pode ser indicativa de uma maior abertura social do Itamarati, uma vez que a categoria em questão situa-se na escala sócio-econômica mais baixa.

Outro fato importante é a constância na categoria “profissionais liberais de nível superior”. Pode-se afirmar que esta invariância significa que a massa crítica natural dos diplomatas situa-se nesta categoria. Considerando que as categorias “militar”, “funcionário público civil”, “Poder Judiciário” e “profissionais liberais de nível superior” são formativas da classe média alta do País, podemos observar que 54,9% dos diplomatas foram recrutados principalmente nessa camada social (neste cálculo não foi levada em consideração a categoria “diplomata”, que elevaria para 67% percentual da classe média alta). Com respeito às três categorias sócio-econômicas mais altas, “industrial e banqueiro”, “comerciante” e “fazendeiro”, pode-se verificar que, no conjunto, respondem por 18,9% do total. Entretanto, deve-se ter uma certa desconfiança em relação a este índice, em função da impossibilidade de se distinguir entre pequenos, médios e grandes empresários.²⁷ Finalmente, observa-se que todas as profissões de nível médio totalizam 12,1%.

Com base nestas observações, 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.

A importância desta conclusão pode ser melhor avaliada considerando-se que, como mostra Dows, a representatividade social de uma agência burocrática depende de seu *status* relativo na sociedade. Dessa forma, quanto mais alto for seu *status* social mais ela atrairá membros das classes altas que, devido à sua melhor educação, irão efetivamente ocupar os postos nesse órgão.²⁸ Uma vez que dificilmente pode-se pensar em algum órgão ou agência burocrática que desfrute maior *status* social do que o Itamarati, era de se esperar que fosse encontrado um número

²⁷ Durante a coleta de dados pode-se verificar, apesar de não ter sido quantificada esta observação, que a maioria de comerciantes parecia se referir a pequenos empresários. Havia também muitas fichas que declaravam a profissão como sendo “Comércio”, caso em que se considerou a profissão “comerciante”, e não “comerciário”.

²⁸ Ver, a esse respeito, Downs, A. op. cit. p. 233.

Tabela 8

Profissão do pai por coorte de entrada na carreira
(%)

Profissão	Coorte			Alunos	Total
	1946-60	1961-72	1973-82		
Industrial e Banqueiro	9,5	4,8	7,0	5,7	6,3 (n= 48)
Comerciante	10,3	10,9	8,2	12,3	10,1 (n= 77)
Fazendeiro	4,3	1,7	2,0	3,8	2,5 (n= 19)
Diplomata	15,5	8,5	11,5	19,8	12,1 (n= 92)
Militar	9,5	11,3	12,3	5,7	10,5 (n= 80)
Funcionário público civil	6,0	8,9	8,6	4,7	7,8 (n= 59)
Poder Judiciário	0,9	4,4	2,0	0,9	2,6 (n= 20)
Profissional liberal nível superior	30,2	36,5	34,0	31,1	34,0 (n=258)
Comerciário e assemelhados	1,7	3,4	4,1	4,7	3,6 (n= 27)
Bancário e assemelhados	6,0	2,7	4,9	1,9	3,8 (n= 29)
Outros profissionais nível médio	6,0	6,1	2,9	3,8	4,7 (n= 36)
Trabalhador manual	-	0,7	2,5	5,7	1,8 (n= 14)
Total	100,0 (n= 116)	100,0 (n= 293)	100,0 (n= 244)	100,0 (n= 106)	100,0 (n= 759)

Fonte: fichas de inscrição ao vestibular para o CPCD, Arquivo do IRB, Brasília.

mais elevado de diplomatas pertencentes ao estrato sócio-econômico mais alto. Esta é, aliás, a visão corrente na literatura. Fontaine, por exemplo, salienta que: "What of (...) the accusation of Itamarati's critics that the wealth receive the positions and that the middle and lower classes are excluded. In a sense this is true, and hardly unavoidable unless a rather severe price is paid. It is nationally true anywhere, but especially true where education is still limited to a few (...)." ²⁹

Acredito que, em vista da opinião prevalecente, a questão da origem social dos diplomatas deve ser reconsiderada, uma vez que os dados apontam para uma predominância do recrutamento na classe média e uma tendência ao aumento da participação de categorias sócio-econômicas mais baixas. Estas afirmações impõem-se pelo menos para os diplomatas que entraram para a carreira após 1946.

A explicação para essa ocorrência deve ser procurada na conjunção de fatores sociais mais amplos com elementos internos ao Itamarati. No primeiro caso deve ter em conta que a própria sociedade brasileira democratizou-se, no sentido social, permitindo maior acesso de diversas camadas da população aos recursos necessários à aquisição do treinamento requerido para a realização de um concurso como o vestibular para a carreira diplomática. Com relação aos fatores internos, devem-se considerar algumas medidas adotadas pelo IRB visando promover uma maior abertura social da carreira. A mais importante dessas medidas foi a criação gradativa de um sistema de bolsas de estudo, permitindo que famílias que não tivessem condições de arcar, durante dois anos, com as despesas de ensino, pudessem manter seus filhos no CPCD. O fim dos exames orais de inglês e francês (1975) também foi um passo importante no sentido de possibilitar uma maior abertura social na seleção, pois a fluência oral nessas línguas, no nível em que era exigida, dificilmente poderia ser obtida apenas com um treinamento no Brasil. ³⁰

Este item pode ser concluído com algumas notas acerca da existência ou não de um sistema de parentesco dentro da carreira diplomática no Brasil. Esta questão tem sido abordada tanto pelos estudos acadêmicos como pela imprensa em artigos gerais sobre a carreira. Em ambos, a concepção prevalecente é a de que, como diz Fontaine, "the phenomenon of 'diplomatic families' is probably true" ³¹ ou, como quer Rosenbaum, "family tradition in the service is strong and has produced, in effect, a foreign service oligarchy" ³². Além da opinião comum acerca da matéria, estes estudos compartilham, também, o fato de não mostrarem qualquer evidência de suas afirmações. Esperamos que a análise aqui apresentada possa suprir parte dessa lacuna.

Com base na tabela 8, constata-se que, com exceção de "profissionais liberais de nível superior" que, na verdade, reúne uma série de profissões, a categoria que tem o maior percentual é a "diplomatas", seguida pela "militares". A explicação mais plausível para o alto índice desta última categoria é a de que a maior parte de seus componentes é de filhos de oficiais que, em algum momento, serviram como adidos militares numa embaixada brasileira. ³³ A vivência no exterior e o contato com os membros da missão diplomática seriam responsáveis tanto pelo surgimento

²⁹ Fontaine, R. op. cit. p. 327.

³⁰ Acerca das bolsas, ver Bath, S. op. cit. p. 8.

³¹ Fontaine, R. op. cit. p. 326.

³² Rosenbaum, H.J. op. cit. p. 378. Ver, também, Rodrigues, J.H. op. cit. p. 61.

³³ Esta hipótese parece plausível, uma vez que, em conversa a esse respeito com dois diplomatas, eles foram capazes de apontar aproximadamente 15 colegas neste caso, em poucos minutos. Exemplos da influência dos pais adidos podem ser encontrados em: Brasil. Diplomacia é profissão que já não atrai tanto. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro. 18 jun. 1972.

do interesse na carreira como pela possibilidade de adquirir os conhecimentos necessários para passar no vestibular, principalmente no que se refere a línguas estrangeiras.

No que diz respeito aos filhos de diplomatas, pode-se concluir que as suposições da literatura estão corretas; isto é, existe uma grande percentagem de filhos de diplomatas na carreira. Além desta, a única carreira cujos estudos levaram em conta este aspecto é a militar. Neste caso, também é grande o número de oficiais que repetem a profissão do país.³⁴ Não há, entretanto, condições de se avaliar se este fenômeno é típico apenas destas duas profissões, uma vez que não existem estudos acerca de outras atividades profissionais. A ocorrência comum deste fato nas carreiras militar e diplomática deve-se essencialmente a algumas características de ambas as profissões, particularmente no que se refere ao relativo isolamento social imposto pela vida profissional.³⁵

Pode-se dizer, ainda, que a grande ênfase que o vestibular do IRB dá ao conhecimento de línguas cria um viés no processo de seleção, que favorece os candidatos que tenham tido parte ou toda educação no exterior. Neste grupo, é claro, encontram-se em posição privilegiada os filhos de diplomatas. Dessa forma, concordo com Fontaine que, analisando a questão, conclui: "This however is not the gross nepotism that it might appear to the cynical observer. It represents an obvious fact of life. Off-spring of diplomats have been acculturated in an environment of foreign travel, foreign language, and foreign education which helps to ensure their success with the entrance examinations."³⁶

Apesar disso, pode-se questionar a validade de critérios que facilitam tão claramente o ingresso de determinado tipo de candidato. Esta situação pode tornar-se problemática para a instituição, uma vez que, para o grupo favorecido, a carreira pode transformar-se numa solução, no lugar de ser uma vocação. A propósito, deve-se observar que a explicação para o aumento considerável do número de filhos de diplomata na carreira nos últimos anos (20%) está relacionada à facilidade natural desse grupo em passar no exame vestibular, conjugada aos efeitos da crise econômica recente.

No início da década de 70 debateu-se muito a crise de procura aos vestibulares do IRB. Uma das principais razões apontadas era que a grande oferta de bons empregos no mercado de trabalho desviava os potenciais candidatos para atividades privadas.³⁷ No final da mesma década, a situação começa a se inverter e a uma retração no mercado corresponde um grande aumento na procura dos vestibulares do IRB. Esta situação também atinge os filhos de diplomatas que começam a trocar outras carreiras pela do pai. Entre 1977 e 1982, diversos filhos de diplomatas aprovados no vestibular cursavam faculdades ou eram formados em profissões que dificilmente indicariam qualquer intenção de seguir a carreira diplomática. Encontram-se estudantes ou graduados em medicina, vários em engenharia e arquitetura, urbanismo, biologia, etc.³⁸ Pode-se afirmar que os filhos de diplomatas são res-

³⁴ Veja Barros, Alexandre de S.C. *The Brazilian military professional socialization, political performance and state building*. Dissertação de Ph.D. Chicago, University of Chicago, 1978. (espec. "Appendix I", p. 372; e Stepan, Alfred. *The military in politics: changing patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1971. (especialmente cap. 3)

³⁵ Ver Cheibub, Zairo Borges. op. cit. p. 21-2.

³⁶ Fontaine, R. op. cit. p. 328.

³⁷ Ver a esse respeito, *O Estado de São Paulo*, op. cit. 11 jun. 1972; e Brasil. Diminuíram 40% os candidatos ao Itamarati nos últimos nove anos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 5 nov. 1974.

³⁸ Fichas de inscrição para candidatos ao vestibular à carreira de diplomata, IRB, 1877 a 1982 e *Anuário do IRB*, 1977-82.

ponsáveis pelos aumentos nas áreas tecnológica e biomédica constatados nas tabelas 4, 5 e 6. Não pretendo argumentar que todas essas pessoas conscientemente deixaram de seguir outras carreiras devido à crise econômica; as causas podem ser, a nível individual, bastante diversas; porém, a recorrência do fato torna plausível a suposição de que a facilidade de ingresso na carreira faz com que esta se apresente como uma solução em momentos difíceis. O exame da existência de outros laços de parentesco na carreira torna-se mais complicado pela dificuldade de se obter informações seguras a partir somente dos nomes. Um levantamento no *Anuário do pessoal do Ministério das Relações Exteriores*, de 1977, e nas fichas de inscrição dos aprovados nos anos seguintes mostra a existência de 24 pares de irmãos na carreira (aproximadamente 6% dos diplomatas no período). Existem ainda os casos recorrentes de casamentos entre alunos do IRB e entre jovens diplomatas com filhas de embaixadores. Infelizmente, estes dois últimos casos não puderam ser considerados neste estudo devido à impossibilidade de obtenção de informações razoavelmente precisas. Isto não invalida, entretanto, a tese de que, como supõe Fontaine, o fenômeno da “família diplomática” realmente existe no Brasil.

2.4 Conclusão

Após analisar a origem geográfica, a formação educacional e a origem sócio-econômica dos diplomatas, pode-se concluir este item do artigo observando que o MRE, através do IRB, tem, efetivamente, sofrido um processo de ampliação de sua base de recrutamento tanto no que concerne à origem geográfica como à formação educacional. Nestes dois aspectos, o Itamarati tem conseguido atender às demandas democratizantes da sociedade, ao mesmo tempo em que acompanha as transformações de conteúdo e as necessidades da profissão diplomática. Essa tendência à democratização também é encontrada quando se considera a origem social, embora persista o problema da “família diplomática”. Com a introdução de concursos públicos, regidos por critérios explícitos e universais, o Itamarati tende a democratizar-se e, conseqüentemente, a aumentar sua representatividade social, diminuindo seu caráter “elitista”. Se, como se argumentou no início deste item, existe uma relação entre democratização e burocratização, os dados analisados aqui mostram também que o Itamarati tem sofrido um processo de burocratização no que concerne à seleção de novos membros para a carreira diplomática.

3. *Autonomia e uniformização: aspectos do processo de burocratização*

Pretendo continuar a investigação em torno das questões da burocratização e racionalização através da utilização de dois enfoques distintos. O primeiro visa detectar a influência de algumas das variáveis discutidas no item anterior sobre a carreira do diplomata, de forma a avaliar em que medida os padrões de carreira estão sujeitos a influxos de fatores exógenos. O segundo busca analisar mais diretamente o processo de burocratização através do exame das variações no tempo de promoção a cada cargo da carreira. O primeiro enfoque permite averiguar o grau de autonomia da instituição em relação ao meio-ambiente social. O mais importante, no entanto, é a combinação desses dois enfoques, pois somente ela permite verificar se o processo de aumento de autonomia reflete uma maior impessoalidade

nos critérios de promoção implicando, portanto, num maior grau de profissionalização e racionalização – em termos de previsibilidade dos padrões de carreira – na profissão diplomática. Esta ligação “autonomia-burocratização” deve produzir uma tendência no sentido de aumentar o grau de uniformização, ao longo do tempo, nos padrões de carreira; caso contrário, a autonomia não se insere num processo burocratizante.

3.1 Influências sobre padrões de carreira

Neste item considera-se o tempo de promoção a ministro de 1ª e 2ª classes – as duas últimas classes da carreira – como indicador de padrão de carreira. Dessa forma, pode-se tentar explicar o porquê de carreiras de evolução mais lenta e mais rápida. Deve-se notar também que o interesse deste estudo reside na determinação da relação entre alguns fatores e o tempo de promoção, a nível agregado, isto é, para o conjunto como um todo. Portanto, apesar de saber da existência de vários casos especiais, estes não serão tratados aqui.

Considerarei, primeiramente, um conjunto de variáveis que representam atributos dos diplomatas antes de entrar para a carreira. Este é o conjunto que permite avaliar a importância de fatores exógenos no desenvolvimento das carreiras.³⁹

Tabela 9

Tempo para ser promovido a ministro de 1ª classe

Variáveis	N	Estatística F	Significância
Local de nascimento	205	0,50227	0,8322
Local de residência *	47	0,34566(-1)	0,8533
Profissão da mãe	22	1,2447	0,3105
Profissão do pai	23	1,4873	0,2446
Viagem ao exterior*	45	2,8761	0,0971
Trabalho anterior*	160	0,21743	0,6416
Curso superior I	206	1,1734	0,3237
Curso superior II*	206	0,46807	0,4947
Mestrado*	205	0,96570	0,7563
Doutorado*	205	0,25913	0,6113
Faculdades	150	1,5981	0,0989

Fonte: Anuário do pessoal do Ministério das Relações Exteriores, 1960-77 e fichas de inscrição ao vestibular para o CPCD, Arquivo do Instituto Rio, Brasília.

* Variáveis dicotimizadas: Rio de Janeiro x outras cidades; Viajou ao exterior x não viajou; Trabalhou x não trabalhou; Tem dois cursos superiores x não tem; Tem mestrado x não tem; Tem doutorado x não tem.

³⁹ Para abordar a questão em pauta, o melhor instrumento estatístico é a análise de variância, que permite fazer uma comparação de várias médias com uma boa dose de acuidade. A esse respeito ver Wonnacott, Thomas H., & Wonnacott, Ronald J., *Introdução à estatística*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1980. (espec. cap. 10)

Tabela 10

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 I	276	0,75847	0,6032
Curso superior II*	408	1,4497	0,2293
Mestrado*	407	6,3599	0,0121
Doutorado*	407	0,46190	0,4971
Faculdades	273	1,3671	0,2281

Fonte: idem, tabela 9.

*Ver observação na tabela 9.

O que imediatamente chama a atenção nas tabelas 9 e 10 é a inexistência de qualquer relação significativa ao nível de confiança de 0,01 ou 1% (a única exceção é a relação entre “mestrado” e tempo para ser promovido a ministro de 2ª classe). No caso de algumas variáveis – a saber, “local de nascimento” e “local de residência”, “viagem ao exterior” e “trabalho anterior”, a não-existência de influência não apresenta qualquer implicação mais profunda. Talvez digno de nota seja somente o fato de que a variável “trabalho anterior”, quando dicotomizada entre “trabalhou no MRE” e “trabalhou em outros lugares” também não apresentou um índice significativo.⁴⁰ Isto quer dizer que a experiência profissional anterior não influencia na escolha da carreira, nem mesmo quando esta experiência tem lugar no próprio Itamarati.

A variável “profissão do pai” também não apresenta relação significativa. Neste caso, porém, o interesse é grande, pois este resultado permite avançar na discussão da avaliação do efeito de um sistema de parentesco na carreira diplomática. Segundo os dados apresentados, não existe a menor evidência de que a profissão do pai exerça alguma influência na carreira do filho, mesmo que esta profissão seja a de diplomata. Os dados indicam o mesmo resultado tanto no que se refere a tempo de carreira para ministros de 1ª classe como de 2ª classe. Mas, como o número de casos na primeira categoria é muito pequeno, não pode haver muita precisão na análise. Note-se, entretanto, a distribuição dos anos para chegar a ministro de 2ª classe, por profissão do pai.

A média dos filhos de diplomatas é um pouco menor do que a média geral de anos para se atingir o penúltimo cargo da carreira, confirmando que os filhos de

⁴⁰ Para ministro de 1ª classe, os resultados são os seguintes: n=46, F=0,22844 e a significância = 0,6351; para ministro de 2ª classe: n=92, F=1,8661 e a significância = 0,1753.

Tabela 11

Tempo para chegar a ministro de 2ª classe, por profissão do pai

Profissão do pai	N	Média	Variância	Desvio-padrão
Industrial	6	19,500	7,1000	2,6646
Comerciante	12	20,167	11,061	3,3257
Fazendeiro	1	19,000	-	-
Diplomata	21	18,048	5,0476	2,2467
Militar	10	17,800	6,1778	2,4855
Funcionário Público	15	17,867	3,1238	1,7674
Poder Judiciário	2	17,500	.50000	.70711
Profissional nível superior	32	18,400	9,4103	3,0676
Comerciário	3	19,333	10,333	3,2146
Bancário	6	19,500	7,50000	2,7386
Profissional nível médio	7	17,714	.57143	.75593
Trabalhador manual	1	16,000	-	-
<i>Grand*</i>	116	18,466	6,8423	2,6158

Fonte: Fichas de inscrição ao vestibular para o CPCD, Arquivo do Instituto Rio Branco, Brasília.

N = 116; F = 1,0049; significância = 0,4474.

* Medida da relação total, não estratificada por coorte.

diplomatas não apresentam qualquer vantagem no que concerne a seu tempo de carreira.

Com relação aos diversos aspectos da formação educacional, observa-se que a faculdade e o curso realizados pelos diplomatas não exercem influência sobre o padrão de suas carreiras. O "bacharelismo" do Itamarati, portanto, não influencia os padrões da carreira. É relevante, também, o fato de que ser ou não formado em um curso superior não exerce influência sobre a mesma. Esses resultados sugerem, por um lado, a pouca importância que é dada ao nível educacional anterior à entrada na carreira, principalmente depois da criação do IRB. Por outro, denotam também que o domínio de um conjunto específico de conhecimento, seja jurídico, seja qualquer outro, não é garantia de uma recompensa em termos de tempo de carreira.

Talvez seja interessante explorar a hipótese de que, com a assunção de um conteúdo mais voltado para a economia nos anos recentes, os economistas começam a ter carreira mais rápida do que os outros diplomatas. Esta hipótese pode tomar mais substância, considerando-se que os diplomatas que fizeram mestrado encontram uma recompensa em termos de tempo de promoção (dois anos, em média) para ministro de 2ª classe, de acordo com a tabela 10.⁴¹ Levando-se em conta que, como foi visto, no item 2.2, a grande maioria dos que fizeram mestrado escolheu a área econômica, pode-se tanto explicar a relação entre "mestrado" e tempo de carreira quanto fortalecer a hipótese de que este fator passará a exercer mais influência num futuro próximo.

⁴¹ No caso de ministros de 1ª classe, o número de indivíduos com mestrado é tão pequeno que esta deve ser a razão de a relação não se manifestar. O mesmo ocorre com doutorado no caso das duas classes.

A variável “formação educacional” sugere a discussão acerca da existência de um critério baseado no mérito acadêmico para determinar padrões de carreira. O mérito acadêmico extra-instituição certamente não é um fator determinante, de acordo com o que já foi visto. A questão central, porém, é se o mérito acadêmico institucional, isto é, nos cursos do IRB, é um fator importante. Ela 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. Os resultados obtidos com base na classificação dos alunos no CPCD corroboram a hipótese da prevalência do critério meritocrático na carreira diplomática, como mostra a tabela 12.

Tabela 12

Anos de promoção x classificação no CPCD

Cargo*	N	r crítico 0,05	r crítico 0,01	r	Rejeita hipótese de não-correlação
Ministro de 1 ^a	59	0,2564	0,3328	-0,2069	Não
Ministro de 2 ^a	159	0,1547	0,2025	-0,2674	Sim
1 ^o Secretário**	475	0,0898	0,1178	-0,2291	Sim
2 ^o Secretário	618	0,0788	0,1034	-0,1577	Sim

Fontes: Anuário do pessoal do Ministério das Relações Exteriores, 1960-77 e Anuário do Instituto Rio Branco.

* Não foi considerado o cargo de conselheiro por ser muito recente (1974).

** Nos cargos 1^o secretário e 2^o secretário considera-se cônsul de 2^a classe e cônsul de 1^a classe, como se dizia até a década de 1950, para facilidade de processamento.

Inicialmente, deve-se notar que o sinal da correlação é negativo, o que indica uma relação inversa entre as duas variáveis, isto é, o tempo para ser promovido diminui à medida que a classificação aumenta.⁴²

No que concerne ao teste de hipótese propriamente dito, somente no caso de tempo de promoção a ministro de 1^a classe pode-se rejeitar a de que haja uma relação linear entre a classificação no CPCD e o tempo de promoção. Para explicar esse evento, pode-se sugerir que, por ser este o último cargo, portanto de acesso restrito e altamente competitivo, vários outros fatores, inclusive de ordem política, colaboram para que esta relação seja enfraquecida. No entanto, considerando-se, por um lado, os dois primeiros lugares e, por outro, o restante da turma, verifica-se que ainda prevalecem mecanismos que tendem a fazer dominar o mérito. A tabela 13 mostra essa relação. Nela os dois primeiros lugares levaram, em média, -2,3 anos para atingir o último posto da carreira, o que confirma a tendência apontada acima.

⁴² A variável classificação foi obtida através da seguinte expressão:

$$1 - \frac{\text{classificação} - 1}{\text{tamanho da turma} - 1}$$

Dessa forma, além de controlar a classificação pelo tamanho da turma, obtém-se o valor 1 para os primeiros lugares e zero para os últimos.

Tabela 13

Tempo para ser promovido a ministro de 1ª classe por classificação CPCD

Classificação CPCD	N	Média	Variância	Desvio-padrão
1º e 2º lugares	12	22,667	23,333	4,8305
Restante da turma	47	25,064	11,409	3,3777
<i>Grand</i>	59	24,576	14,421	3,7975

Fonte: Idem, tabela 12.

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

Como não existe qualquer relação entre a classificação no vestibular para o IRB (fator exógeno à carreira) e o tempo de carreira,⁴³ pode-se concluir que a “realização acadêmica” encontra recompensas na carreira, mas somente mediante a intervenção da vivência na instituição, que funciona como um agente neutralizador dos recursos adquiridos antes de entrar para a carreira. Dessa forma, os indivíduos encontram uma chance de compensar eventuais desvantagens de sua origem social ou formação educacional.

Resta considerar o papel de algumas variáveis que se revestem de um caráter político – no sentido de “política burocrática”, isto é, política dentro da instituição e no aparelho de Estado, de uma forma geral.

Pode-se começar pelo exame das idéias correntes de que existe um “favorecimento dos diplomatas em serviço na Secretaria de Estado, em detrimento dos que se encontram em postos difíceis – quando não isolados – no estrangeiro”.⁴⁴ De acordo com esta idéia, devido ao “protecionismo ostensivo de pequena parcela que gravita na órbita do poder”,⁴⁵ “o acesso à carreira está aberto na razão direta da proximidade do poder”.⁴⁶

Neste trabalho não pude obter, sistematicamente, dados suficientes para averiguar, de forma decisiva, a existência da relação apontada acima. Em trabalho anterior, ao considerar este fator para um conjunto de 101 ministros de 1ª classe foram encontrados os dados da tabela 14.

Estes dados mostram que, efetivamente, existe uma tendência de que os diplomatas com maior tempo de serviço na Secretaria de Estado apresentem uma ascensão mais rápida. A razão para isto está no fato de que é na Secretaria de Estado que se dão as articulações capazes de favorecer as carreiras. Ademais, isto é reflexo também da composição da Comissão de Avaliação e Merecimento, que congrega somente embaixadores servindo em postos na Secretaria de Estado.⁴⁷

⁴³ Ver Cheibub, Zairo Borges. op. cit. p. 105, para um quadro com os valores dos testes estatísticos.

⁴⁴ Brasil. Problemas da diplomacia brasileira. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 4 maio 1975.

⁴⁵ Ibid. Reincidência no erro, 1 jun. 1975.

⁴⁶ Ibid. A casa de Rio Branco, 17 jan. 1975.

⁴⁷ O Decreto nº 55.312, de 31. 12.64, é o mais antigo, de que se tem conhecimento, sobre a regulamentação desta questão. Os que seguem não mudam a composição desta comissão.

Tabela 14

Anos de serviço na Secretaria de Estado e no exterior

Padrão de carreira	Exterior	Secretaria de Estado	Total
Lento	81	19	100 (n= 483)
Rápido	74	26	100 (n= 361)

Fonte: Cheibub, Zairo Borges & Barros, Alexandre de S.C. *Determinantes de sucesso na carreira diplomática: algumas hipóteses preliminares*. Trabalho apresentado ao VI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, Friburgo, 20-2. out. 1982, p. 17.

Outra possibilidade de articulação política, no sentido usado neste trabalho, se dá fora da estrutura do MRE, isto é, servindo em outros postos da administração pública, seja federal, seja estadual. Num sentido um pouco diferente, o atendimento ao Curso Superior de Guerra, na Escola Superior de Guerra (ESG) também pode ser considerado uma oportunidade para estreitar importantes vínculos políticos, devido ao papel dos militares no processo político brasileiro, seu peso na composição dos quadros da ESG e a própria importância dessa instituição no cenário nacional.⁴⁸

Os ministros de 1ª classe que cursaram a ESG tiveram, em média, a sua carreira retardada em dois anos em relação aos que não fizeram o curso nessa instituição.⁴⁹ No que concerne ao serviço executado em outros órgãos da burocracia federal ou estadual, porém, a relação é diferente daquela apresentada para o caso da ESG, como mostram as tabelas 15 e 16.

Elas revelam que, além de ter uma relação significativa com o tempo de promoção aos dois últimos cargos da carreira, o serviço em outras agências públicas tende a influenciar positivamente a carreira dos diplomatas. Isto se explica pelo fato de que, de acordo com o jogo político-burocrático, o MRE é suscetível a demandas de outras organizações públicas. Dessa forma, os contatos desenvolvidos fora do Itamarati – mas na arena de atuação do Ministério, na qual a ESG não estaria incluída – são mais facilmente transformados em recursos políticos. Esta explicação mostra-se plausível, uma vez que, do ponto de vista formal, tanto o afastamento para cursar a ESG quanto para trabalhar em outros órgãos aumentam a possibilidade de promoção, pois são recompensados com pontos positivos na organização do quadro de acesso para promoção.⁵⁰

⁴⁸ A respeito da ESG, ver Aderaldo, Vanda Maria Costa. *A Escola Superior de Guerra: um estudo de currículo e programa*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1978. (espec. Introdução e cap. I.)

⁴⁹ Uma análise mais detalhada da influência da ESG pode ser encontrada em Cheibub, Zairo Borges. op. cit. p. 109.

⁵⁰ Sobre as normas de agregação e promoção ver: Decreto-lei nº 69, de 21.11.66; Decreto nº 71.535, de 13.12.72; Lei nº 5.887, de 31.04.73 e Decreto nº 86.019, de 21.04.81.

Tabela 15

Serviço em outros órgãos públicos
por tempo para promoção a ministro de 1ª classe

Serviu em órgão público	Número de casos	Média	Variância	Desvio-padrão
Sim	100	25,270	19,633	4,4310
Não	106	26,887	26,920	5,1885
<i>Grand</i>	206	26,102	23,906	4,8914

Fonte: *Anuário do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores, 1960-77.*

F= 5,7521; Significância = 0,0174.

Tabela 16

Serviço em outros órgãos públicos
por tempo para promoção a ministro de 2ª classe

Serviu em órgão público	Número de casos	Média	Variância	Desvio-padrão
Sim	151	18,828	10,583	3,2532
Não	257	20,218	14,070	3,7503
<i>Grand</i>	408	19,730	13,202	3,6334

Fonte: *Anuário do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores, 1960-77.*

F= 14,380; Significância = 0,002.

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.⁵¹

Em conclusão, pode-se dizer que o exame da influência de fatores sobre o padrão de carreira dos diplomatas mostrou que ela possui um grau bastante grande de autonomia com relação a influxos externos. Os únicos dois fatores que influenciam positivamente a carreira são, por um lado, o mérito no CPCD e, por outro, o serviço em alguma agência pública na área de atuação político-burocrática do Ita-

⁵¹ Pode ser que exista um local que exerça uma influência maior sobre o tempo de promoção. Nesta análise, não foi possível detectar. O procedimento seguido foi o de agrupar os diplomatas nas seguintes categorias: órgãos de assessoria direta ao presidente da República; ministérios; autarquias e empresas estatais e, por fim, governos estaduais e municipais. A análise de variância não mostrou qualquer diferença significativa entre estes diversos postos de administração pública.

marati. O primeiro fator é exclusivamente interno; diz respeito somente à vida dos indivíduos na instituição. O segundo, embora externo, só tem lugar enquanto o diplomata está servindo na carreira e sob um controle mais ou menos eficaz da instituição. Esses dados, portanto, impõem a conclusão de que a carreira diplomática encontra-se num processo crescente de “autonomização” face a influências exógenas.

3.2 Uniformização do padrão de carreira

Neste item será estudado o desenvolvimento da carreira, com vistas a determinar se existe uma tendência uniformizante como reflexo da autonomia anteriormente detectada. A existência desta tendência constituiria um indicador de que os diplomatas assumem cada vez mais as feições de um grupo profissional de funcionários públicos regidos, crescentemente, por critérios de acesso e promoção explícitos e universalmente válidos para todos.

O indicador utilizado para examinar este processo é o tempo que os diplomatas levaram para chegar aos diversos postos da carreira. Este indicador foi analisado ao longo das coortes de entrada. As tabelas 17 a 20 sumarizam os resultados obtidos.

Inicialmente, cabe observar que a relação apresentada em todas as quatro tabelas é significativa, isto é, as diferenças encontradas entre cada período têm uma chance muito pequena de estarem ocorrendo por acaso. Estamos, portanto, diante de uma tendência bastante efetiva.

Através do exame do desvio-padrão em cada tabela, verifica-se que o grau de dispersão, no que concerne ao tempo médio de carreira, diminui drasticamente nos anos mais recentes. É exatamente essa verificação que permite afirmar que a carreira diplomática tende a ser cada vez mais previsível em termos de padrões de ascensão funcional e, portanto, crescentemente uniforme e burocratizada.

Existe, porém, uma diferença interessante entre o padrão dos dois cargos mais altos da carreira e dos dois iniciais. No caso do tempo para chegar a ministro de 1ª e de 2ª classes, o maior impulso para a uniformização situa-se nas coortes posteriores à criação do IRB, já como reflexo da criação dessa academia diplomática. Para os cargos de secretário, no entanto, o principal marco encontra-se em 1931, como reflexo da Reforma Mello Franco, que instituiu uma série de mecanismos visando tornar a carreira mais racional.⁵²

A maior dispersão encontrada no acesso aos últimos cargos da carreira é explicada, fundamentalmente, pela estrutura piramidal desta no Itamarati e pela grande competitividade que dela decorre. Esta situação encontra reflexo nas próprias normas de promoção, que asseguram maior margem de flexibilidade ao estabelecer que a ascensão a esses dois últimos cargos somente se faça pelo critério do merecimento. Para os cargos iniciais, foi possível diminuir mais rapidamente as disparidades porque, não tendo a grande pressão do afunilamento, a competição é muito menor. Estas observações significam que, apesar do processo de burocratização analisado ser um dado presente para a carreira como um todo, ele incide em tempos distintos sobre os diversos níveis hierárquicos.

Outra tendência interessante, evidenciada nas últimas tabelas, é a diminuição progressiva dos tempos de promoção. Este processo é, sem dúvida, um reflexo da política externa brasileira - principalmente a partir do final da década de 50 - que

⁵² Sobre esta reforma, ver Castro, Flávio M. de Oliveira. op. cit. p. 283-304.

implicava expansão da presença internacional do Brasil e, conseqüentemente, uma demanda maior de diplomatas, em geral, e de ministros, em particular. A diminuição no tempo de carreira foi uma das fórmulas encontradas pela instituição para preencher esta demanda por pessoal qualificado.

Para finalizar este item pode-se dizer que nele ficou evidenciado que a carreira diplomática no Brasil encontra-se num processo crescente de aquisição de autonomia em relação a influências sociais mais amplas. Esse processo é acompanhado

Tabela 17

Tempo para chegar a ministro de
1ª classe por coorte de entrada

Reformas	Número de casos	Média	Variância	Desvio-padrão
1913-30	36	30,472	32,256	5,6795
1931-38	42	25,071	21,092	4,5926
1939-45	66	25,909	17,838	4,2235
1946-60	59	24,695	13,492	3,6731
1961-72	3	20,000	3,000	1,7321
1973-82	-	-	-	-
Alunos	-	-	-	-
<i>Grand</i>	206	26,102	23,926	4,8914

Fontes: *Anuário do pessoal do Ministério das Relações Exteriores e Lista de antigüidade na carreira diplomática*, MRE, 1982.

F= 12,178; significância= 0,0000.

Tabela 18

Tempo para chegar a ministro de
2ª classe por coorte de entrada

Reformas	Número de casos	Média	Variância	Desvio-padrão
1913-30	37	21,919	15,021	3,8757
1931-38	75	19,773	17,448	4,1771
1939-45	110	20,182	15,563	3,9450
1946-60	137	19,562	8,6891	2,9477
1961-72	49	17,245	3,2721	1,8089
1973-82	-	-	-	-
Alunos	-	-	-	-
<i>Grand</i>	408	19,703	13,202	3,6334

Fonte: Idem, tabela 17.

F= 10,476; significância= 0,0000.

Tabela 19

Tempo para chegar a 1º secretário por coorte de entrada*

Reformas	Número de casos	Média	Variância	Desvio-padrão
1913-30	39	12,718	25,682	5,0677
1931-38	81	11,691	6,5660	2,5624
1939-45	132	13,053	4,9819	2,2320
1946-60	221	11,516	4,0327	2,0082
1961-72	273	9,7289	1,9410	1,3932
1973-82	43	6,6977	,83499	,91378
Alunos	-	-	-	-
<i>Grand</i>	789	10,970	7,1184	2,6680

Fonte: Idem, tabela 17.

* Na verdade, é o tempo para ser nomeado para o terceiro cargo da carreira que, apesar de poder variar um pouco devido ao longo período de tempo considerado, é predominantemente o de 1º Secretário.

F= 87,131; significância= 0,0000

Tabela 20

Tempo para chegar a 2º secretário por coorte de entrada*

Reformas	Número de casos	Média	Variância	Desvio-padrão
1913-30	33	5,0909	18,335	4,2820
1931-38	81	3,7284	2,9753	1,7249
1939-45	133	5,6617	2,6044	1,6138
1946-60	230	5,0391	2,7627	1,6621
1961-72	303	3,5842	1,6874	1,2990
1973-82	198	2,8333	0,57614	0,75904
Alunos	-	-	-	-
<i>Grand</i>	978	4,1196	3,4729	1,8636

Fonte: Idem, tabela 17.

* Idem, tabela 16, para o segundo cargo.

F= 77,681; significância= 0,0000.

por um aumento do grau de profissionalização e racionalização da profissão diplomática no País; refletindo, assim, uma ampla transformação no sentido da burocratização.

4. Observações finais

O processo até aqui descrito conduz a uma progressiva institucionalização do Itamarati, somente comparável àquela que ocorreu com o Exército. Um indicador desta evolução tem sido o desenvolvimento de algumas características institucionais no Itamarati, a saber, aquelas que Huntington aponta como necessárias à institucionalização de uma organização: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão.⁵³ A aquisição dessas características por parte do Itamarati tem uma série de implicações tanto para aqueles que estudam a política externa brasileira, quanto para os que se preocupam ativamente com ela. As considerações a seguir se dedicam a apontar algumas dessas implicações.

Com relação à adaptabilidade e à complexidade, não há qualquer implicação mais profunda a ser examinada. Pode-se apontar, apenas, que o Itamarati tem demonstrado uma capacidade muito grande de adaptação aos diferentes momentos da política externa brasileira, que se reflete, inclusive, sobre sua estrutura organizacional. Um exemplo recente desta capacidade de adaptação funcional foi a reação do MRE à importância assumida pelo aspecto comercial na política externa brasileira, na segunda metade da década de 60 e início da de 1970.

Como resposta, criou-se o Departamento de Promoção Comercial que foi se fortalecendo no Itamarati na medida em que passava a desempenhar a missão de ajudar nas vendas externas do País. Este departamento tem tido uma atuação notadamente importante na articulação da exportação de produtos não-tradicionais, tais como serviços e manufaturados.⁵⁴ Essa adaptabilidade é, de certa forma, uma maneira de a instituição tentar manter sua posição na arena da política externa brasileira, uma vez que demonstra capacidade e disponibilidade para tratar das questões centrais do momento. A obtenção desta posição depende, entretanto, de uma multiplicidade de fatores, alguns dos quais dizem respeito às outras duas características adquiridas pelo Itamarati: autonomia e coesão. A discussão acerca destas características pode e deve ser feita a um só tempo, pois elas encontram-se, na prática, bastante interligadas.⁵⁵

A primeira implicação da aquisição dessas características é de caráter "teórico" e diz respeito ao papel do Itamarati nas análises sobre política externa brasileira. De uma maneira geral, não se considera essa instituição enquanto um ator político com capacidade de possuir interesses e ideologias próprias. Esta postura pode não ter grandes conseqüências se o estudo abordar os momentos iniciais deste século, ou períodos anteriores. Mas, na medida em que o processo de institucionalização do Itamarati vai avançando, é fundamental considerar-se esta instituição como uma unidade de análise, uma vez que o desenvolvimento de interesses e valores próprios é uma conseqüência desse processo. A atenção a esses aspectos pode acrescentar novas perspectivas às análises sobre a política externa brasileira, abrindo novos campos de pesquisa. Pode-se investigar a influência de gerações de diplomatas sobre a política externa, como, por exemplo, a da geração

⁵³ Para captar mais profundamente o sentido destas afirmações, recomendo a leitura dos capítulos iniciais de Cheibub, Zairo Borges. op. cit. Para uma elaboração destas características, ver Samuel Huntington, *Political order in changing societies*. New Haven, Yale University Press, 1972. p. 12-24

⁵⁴ Para uma idéia acerca do pensamento dos diplomatas sobre as questões comerciais, ver os artigos do ex-Chefe do Departamento de Promoção Comercial e atual Secretário-Geral do MRE, Paulo Tarso Flecha de Lima: Diplomacia e comércio: teoria e prática, *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 42, jan. 1975 e A presença do Brasil no mercado internacional, *ibid.* n. 47, jul. 1978.

⁵⁵ Ver Huntington, S. op. cit. p. 22.

da “política externa independente”, sobre a atual política brasileira.⁵⁶ É interessante também investigar-se em que medida a implementação da “política externa independente”, no governo Jânio Quadros, foi obstaculizada devido à inabilidade do presidente e do seu ministro das Relações Exteriores em lidar com a “consciência institucional” do Itamarati.

Jânio Quadros nomeou mais embaixadores de fora da carreira do que era costume,⁵⁷ reduziu a remuneração dos diplomatas,⁵⁸ além de não articular as missões de seus enviados especiais com a rotina do Itamarati. Esta falta de articulação pode ser exemplificada pelo famoso caso da Missão João Dantas aos países socialistas. O descaso pelas estruturas formais do Itamarati pode explicar, em parte, a renúncia do então secretário-geral, Vasco Leitão da Cunha. Sob essa ótica, a renúncia pode ser considerada antes um ato de defesa institucional do que um ato político de protesto contra a “política externa independente”.⁵⁹ Estas observações não pretendem oferecer novas interpretações para fatos históricos; intentam somente sugerir a necessidade de se investigar, também, o peso do fator institucional na política externa brasileira.

A autonomia e coesão do Itamarati conferem-lhe, em segundo lugar, a estabilidade necessária para manter uma certa continuidade na política externa brasileira ao longo do tempo. Isso se deve, principalmente, a duas razões: por um lado, a autonomia protege a instituição de mudanças muito bruscas na sociedade. Por outro, a coesão garante um certo grau de consenso, indispensável à durabilidade de uma política. Novamente recorrendo a um exemplo recente, pode-se sugerir que, em termos de continuidade, o período de ruptura na política externa brasileira foi de 1964 até a gestão Magalhães Pinto (1967). Nesta gestão o País começou a assumir – mesmo que um pouco timidamente, de início – posições internacionais mais independentes, como a recusa em assinar os tratados de não-proliferação nuclear e de Tlateloco. O curto período representado pela política de “interdependência” do imediato pós-1964 corresponderia a um momento em que o Itamarati trocou sua “ideologia” pela sua integridade, no sentido de evitar a instalação de um processo de perseguições políticas na instituição. Logo que foi possível, retomou gradativamente as linhas anteriores de política externa, mantendo assim a continuidade do processo de maior independência desta política.

Há também uma terceira implicação, esta negativa, do processo de aquisição de autonomia e coesão: a possibilidade de o Itamarati gozar de uma impunidade administrativa, por adquirir certa capacidade de manter-se imune ao controle da sociedade. Esta impunidade pode gerar, em qualquer agência pública – e tem efetivamente gerado no Itamarati – algumas práticas que contribuem negativamente para a preservação da imagem institucional do ministério. Essas práticas resumem-se num certo auto-favoritismo administrativo que apresenta, inclusive, conseqüências para a própria política externa. Como exemplo destas práticas, pode-se tomar tanto a lei (1978) que elevou de 65 para 70 anos a idade de aposentadoria compulsória dos ministros de 1^a classe,⁶⁰ como as tentativas de resolver seus efei-

⁵⁶ Esta sugestão encontra-se em Barros, Alexandre de S.C. *Política exterior brasileira y el mito del baron. Foro Internacional, México, 24(1):7-10, jul./set. 1983.*

⁵⁷ Ver Fontaine, R. op. cit. p. 355.

⁵⁸ Brasil. Menor remuneração para diplomatas. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 9 mar. 1961.

⁵⁹ Esta sugestão baseia-se na leitura dos jornais da época, que não atribuíam à renúncia qualquer significado político, e em entrevistas com o Ministro Vasco Leitão da Cunha, que declarou diversas vezes não ter renunciado por desacordo substantivo com a política de Jânio Quadros, apesar de não concordar com todos os pontos da “política externa independente”.

⁶⁰ Ver Brasil. Diplomatas criticam projeto do governo. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 13 ago. 1978.

tos negativos sobre a estrutura da carreira. Retardando a aposentadoria, essa lei provocou um congestionamento na carreira, ocasionando uma inflação de “embaixadores”. Esta circunstância fez com que houvesse um aumento no número de “embaixadores” sem posto, “circulando pelos corredores do Itamarati.”⁶¹ A solução encontrada foi a transformação de uma série de consulados-gerais em “consulados de 1ª classe, que, deixando de ser chefiados por ministros de 2ª classe, seriam comandados por ‘embaixadores-cônsules-gerais’.” A instalação desses consulados em cidades como Nova Iorque, Paris, Roma, Londres, etc., significou, na verdade, a criação de “empregos” para os embaixadores que não aceitavam – ou não eram mandados – chefiar missões nas capitais menos nobres da rede diplomática brasileira. Essas embaixadas são, em geral, preenchidas com ministros de 2ª classe comissionados. A título de exemplo, em 1980 o Brasil tinha 18 embaixadas, todas localizadas na África, Ásia e América Central preenchidas por ministros de 2ª classe comissionados.⁶²

Cumpra ainda discutir esta questão pelo lado dos seus efeitos sobre a política externa brasileira. Parece haver um certo descompasso entre as intenções desta política e a sua execução em termos diplomáticos. Isto pode ser exemplificado pelo fato, de que, após a abertura de inúmeras embaixadas na África, não se procedeu ao seu preenchimento com ministros de 1ª classe, embora fossem ao mesmo tempo criados postos para esses ministros no tradicional e disputado circuito “Elizabeth Arden” (Nova Iorque, Londres e Paris). Os representantes dos estados africanos considerariam seus países realmente importantes na política externa brasileira, caso suas embaixadas fossem preenchidas pelos que estão no ápice da carreira diplomática. Em outras palavras, deve haver uma correspondência entre as prioridades da política externa e os recursos simbólicos e materiais disponíveis para sua execução, inclusive de pessoal.

A última implicação a ser considerada, de caráter essencialmente político, é a de que o Itamarati deverá manter sua posição central na arena decisória da política externa brasileira até que encontre atores que possam contrabalançar sistematicamente o seu peso. De acordo com o argumento deste trabalho, estes atores devem possuir também uma certa medida de institucionalização, pois este é um traço fundamental para o fortalecimento político de instituições. Portanto, para que os partidos, o Congresso, a comunidade acadêmica ou outros atores políticos possam influir mais sistematicamente na política externa brasileira, é necessário que se transformem em instituições ou grupos, duradouros e estáveis, além, é claro, de fazer desta influência, pelo menos, uma de suas metas prioritárias.

Summary

The central thesis of this article is that the diplomatic career in Brazil has experienced process of professionalization and rationalization which points to its increasing bureaucratization. In this way, the author seeks to document some aspects related to this transformation in the Foreign Ministry. According to this analysis, the rationalization and bureaucratization are the basic traits of the historical evolution of this institution since 1930.

⁶¹ Brasil. Itamarati, o que fazer com tantos embaixadores? *Jornal da Tarde*, São Paulo, 15 jul. 1983.

⁶² Brasil. Normas de Silveira ameaçam criar caos no Itamarati. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 31 ago. 1980; Brasil. A barbicha que conduz ao eixo Elizabeth Arden. *Jornal da Tarde*, São Paulo, 12 ago. 1983.

One of the most relevant evidences and results of this tendency is the broadening of the recruitment basis of the career. This is demonstrated by an analysis of data concerning the educational formation, regional and socio-economic origins of the diplomats. Another important aspect of the process of bureaucratization is the acquisition of autonomy in relation to exogenous influences and the transformation of the diplomatic career in a more meritocratic career. In this case it is analyzed data regarding the time to be promoted to the highest post in the career and the exogenous influences upon this time of promotion. The conclusion is that these influences are very small. The analysis also shows that there is a increasing uniformity in the time of promotion to the highest post indicating a diminishing influence of external factors.

The author concludes with some theoretical and historical observations regarding the influence of this process upon the substance of the Brazilian foreign policy.