

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas  
Departamento de Ciência Política

**Padrões institucionais de promoção à elite do MRE:  
uma análise a partir do *bureau-shaping model***

**Autor:** Rodolfo de Camargo Lima

Por quais instituições passaram os atores da elite do Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty), que explicariam a diminuição dos tempos médios de promoção aos topos do ministério? O presente trabalho pretende captar nuances políticas entre os padrões de transito institucional e o tempo de promoção, em um particular corpo burocrático que a literatura classifica como fechado, insulado e/ou weberiano. De um lado, o tempo de promoção pode funcionar como termômetro complementar entre os interesses individuais burocratas, e os constrangimentos e incentivos, coletivos e institucionais, do Itamaraty. De outro, a circulação institucional tanto é pré-requisito para promoções quanto é fundamental para o funcionamento diplomático. Dessa maneira, as contribuições empíricas do estudo sugerem que receber alguma indicação para cargos de confiança na Secretaria de Estado, indica associação à diminuição do tempo médio de promoção entre segundos ministros. Para os embaixadores, passagens pela Presidência da República e pela ONU, sugerem a diminuição do tempo de promoção, em média, para a hierarquia mais alta da carreira.

**Palavras-chave:** Diplomatas, Ministério das Relações Exteriores, Carreira Pública, Elite burocrática, Política Externa

**\*\*\*Primeiro rascunho: favor não citar sem a autorização do autor.**

Trabalho preparado para apresentação no VII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 8 a 12 de maio de 2017

## 1. Introdução

O trabalho tem como objeto os diplomatas da elite do Ministério das Relações Exteriores (MRE ou Itamaraty), isto é, os atores que chegaram ao topo da burocracia civil mais fechada do poder executivo federal (Loureiro e Abrucio, 1999; Bersh et.al., 2016). Em paralelo a longa história no seio do Estado nacional, o MRE possui contemporaneamente uma seleção exigente de seus membros por meio de concurso público, formação profissional integral pelo Instituto Rio Branco (Cheibub, 1985), além de alto controle interno de seus cargos de confiança (Lopez, 2015). Esses e outros aspectos tanto colaboraram para que seu processo de institucionalização fora considerado como do tipo de insulamento burocrático (Geddes 1996; Loureiro et.al. 2010), quanto fora classificado como análogo as burocracias weberianas (Cheibub 1989). Todavia, ainda que essas características sejam verossímeis ao desenvolvimento institucional do Itamaraty, pouco se tratou dos relacionamentos internos e externos do ministério por intermédio de seus atores.

O presente estudo exploratório pretende oferecer sua contribuição nesse sentido. Reitera-se primeiramente, que burocracias agem tanto sob forças exógenas quanto possuem margem para iniciativa política própria, a burocracia e o ambiente político externo, portanto, estão em constante interação. Segundo que burocracias não são monólitos ou blocos unitários, ou seja, os atores que a compõe participam de diferentes etapas, possuem hierarquias e dinâmicas políticas individuais e coletivas (Downs, 1967; Dunleavy 1991; Huber, 2007).

A análise que a pesquisa propõe não se restringe apenas a trajetórias e repertórios individuais, e sim busca compreender com maior propriedade os padrões institucionais do ministério por intermédio da interação de seus atores, interna e externamente a burocracia. Desse modo, em paralelo à formação do *esprit du corps* “itamarateca” e demais constrangimentos burocráticos, os atores perseguem interesses, conquistam promoções, disputam posições, cargos e postos, agem sob contingencias, mandatos, afetam e são afetados pelo ministério, e seus relacionamentos outros, além de atuarem diante da necessidade de angariar recursos políticos domésticos e internacionais para a manutenção ou atuação ministerial.

O tempo de promoção, variável dependente do estudo, funciona aqui com *proxy* política e institucional para captar diferenças frente a uma carreira pública altamente

consolidada. De um lado, as promoções compõem ganhos vários, traduzidos em mais salário, postos e funções mais importantes, até a ampliação de margem decisória e política que os atores adquirem paulatinamente na subida hierárquica. O tempo, de outro, funciona como moeda de troca importante nesse processo, e pode servir como termômetro de como os incentivos institucionais são distribuídos mediante a progressão funcional dos atores.

Considerando que a circulação se constitui em exigência para se conquistar promoções, e para o próprio funcionamento da burocracia diplomática, as contagens de passagens dos burocratas por embaixadas, consulados, organismos internacionais (formais e informais), e/ou instituições nacionais, e indicação para cargos de confiança no MRE, compõe as variáveis independentes. Pressupõe-se que o trânsito institucional dos atores deriva tanto de preferências e interesses dos burocratas, quanto funcionam como *proxies* do relacionamento político interno e externo do ministério. O “por onde passou”, portanto, ajuda no entendimento dos padrões de relacionamento dentro e fora da instituição, e sua associação com os incentivos podem ser traduzidos no menor ou maior tempo médio de promoção. Em outras palavras, variações no tempo e nas passagens institucionais dos burocratas que ingressaram na elite, podem sugerir explicações de como as preferências individuais na carreira, as disputas internas, as necessidades e prioridades políticas do ministério, e seus relacionamentos externos, complementarmente operam. O *bureau-shaping model* (Dunleavy, 1991) funcionará como instrumento para a análise dessas correlações.

Para tanto, o estudo utiliza um banco de dados original que possui os currículos de todos os diplomatas ativos no ano de 2010, incluindo a elite diplomática<sup>1</sup> composta por 235 segundos ministros e 186 embaixadores (Lima, 2015). Paralelamente, se pretende também contribuir para o avanço da *accountability* burocrática, tanto incrementando o campo de estudo sobre poder executivo e burocracia na ciência política nacional (Figueiredo 2010, 192; Loureiro et.al. 2010, 18), quanto para os poucos estudos empíricos que lidam com atores burocráticos na literatura internacional (Wagner, 2011; Huber, 2007).

---

<sup>1</sup> Como elite diplomática aqui se considera segundos ministros e embaixadores, ou seja, a elite logo abaixo do Ministro de Estado e eventuais assessores externos a carreira diplomática.

## 2. Burocratas: Preferências, posições e o *bureau-shaping model*

Burocratas possuem preferências sobre seus objetivos e interesses, além de possuírem concepções acerca de modos de formulação, desenvolvimento e implementação política. Esse tipo de tensão, fronteira, divisão ou paradoxos entre os burocratas e a política foi largamente discutido na literatura de ciência política e a administração pública. O estudo clássico de Wilson (1887) por exemplo, defendia uma separação estrita entre as funções do político e do burocrata. Outra definição tradicional, advinda de Weber (1946), colocava por um lado o burocrata como leal e responsável ao *rule of law*, por outro o mesmo fora tido como sobrecarregado por procedimentos, regras e documentação (Wise, 2004).

Para Huber (2007) essas características do burocrata weberiano cumprem funções estratégicas de simultaneamente, limitar e legitimar, a ação política de atores não eleitos. Nesse aspecto, outros autores ressaltam a aproximação política de burocratas com líderes eleitos, ou mesmo sua inserção e disputa na tomada de decisão, uma vez alçados à elite ministerial (Aberbach et.al. 1981). Para o burocrata racional e auto interessado do *public choice* (Rowley, 2005), a maximização dos objetivos se direciona, a depender do autor, para: promoções na carreira, salário, influência na política pública, orçamento, poder, prestígio, *staff*, escritórios ou funções importantes (Tullock, 1964; Downs, 1967; Niskanen, 1971; Dunleavy, 1991). Isto é, seja por entre regras informais que ditam o jogo interno das instituições (Crozier, 1963), seja na barganha recíproca para mitigar o conflito (Cyert e March, 1963), ou rivalidades e egoísmos competitivos (Wilson 1989), o alto teor de complexidade da realidade burocrática põe em cheque a suposta neutralidade dos servidores públicos (Bendix, 1945; Dargent, 2014; Wise, 2014).

Antes de especificar os modelos de objetivos e motivações do burocrata, é útil diferenciar os burocratas ao topo, tidos como tomadores de decisão (Ostrom e Ostrom 1971) ou *policymakers* (Aberbach et.al. 1981; Huber, 2007, p.41), dos burocratas do médio e baixo escalão. Essa cadeia se diferencia sobretudo porque os burocratas nos altos ranques criam ou desenvolvem *policies*, e os demais as acompanham, são responsáveis por implementá-las, ou supervisionam sua implementação (Huber, 2007). Tecnicamente, os burocratas dos níveis mais baixos são puramente subordinados pois recebem ordens exclusivamente, já os do médio escalão recebem e dão ordens, e aqueles ao topo dão mais ordens do que as recebem (*idem*).

Por entre a relação superior-subordinado, fundamental na literatura, o burocrata pode controlar a informação de modo a lhe beneficiar, direcionar a agenda de *policies* a sua revelia, ou atuar com eficiência seletiva de modo a influenciar seus superiores (Wintrobe 1997, p.431). Outros autores, no entanto, defendem que apenas políticos eleitos e burocratas de elite possuem margens para manipular decisões de burocratas subordinados (Lipsky, 1980). Em todo caso, burocratas que se recusam, ou desempenham mal tarefas básicas, podem sofrer sérias repercussões: violar leis ou éticas federais, conspirar ou cometer fraudes, sujeitam os atores tanto a processos criminais quanto a serem punidos com restrições de recompensas pessoais ou promoções na carreira (Brehm e Gates, 1997 Apud Huber, 2007).

Em estudo sobre burocratas de médio escalão e seu relacionamento com seus superiores, Tullock (1964; 2004, p.14) argumenta que a motivação fundamental do burocrata ambicioso e orientado para a carreira, seria avançar nos degraus hierárquicos da instituição por meio de promoções, pois nos altos ranques gerenciais das organizações é que a política se torna mais importante. Em trabalho consecutivo, Downs (1967) define além do tipo alpinista de Tullock, mais quatro outras taxonomias de perfis e objetivos dos burocratas, que se dividem em duas grandes classes. O egoísmo e o altruísmo separariam os burocratas “puramente auto interessados”, com viés para uma ou outra qualidade, daqueles que possuiriam “motivações variadas”, oscilando entre ambas. Niskanen (1971) simplifica os tipos ideais downsianos, e argumenta que os burocratas têm como objetivo central a maximização do orçamento da burocracia. Seu modelo fora muito debatido e criticado<sup>2</sup>, e autores ressaltaram que os burocratas tendem a maximizar outros elementos (Migue e Balanger, 1974; Blais e Dion, 1990; Wyckoff, 1990), que não estariam necessariamente relacionados ao orçamento (Johnson e Libecap, 1989; Young, 1991; Dunleavy, 1991; Betron e Wintrobe, 1975; Wintrobe, 2007; Huber, 2007).

---

<sup>2</sup> Para Dunleavy (1991, pp.156-66) a maximização do orçamento é a última estratégia dos burocratas pois dado que é padronizada e limitada, altera-la se torna altamente custosa acarretando problemas de ação coletiva, sendo adotada apenas quando esgotadas as estratégias individuais do burocrata com vistas a seu bem-estar. Soma-se que Niskanen diz pouco sobre a organização interna das agências governamentais, desconsiderando conjuntamente os burocratas de carreira, além de outras inconsistências nos pressupostos e funções utilitárias dos burocratas que resultaram em problemas, tanto na análise de seu comportamento quanto na comparação entre burocracias (idem, p.172-3). O autor não considera que burocratas que controlam políticas orçamentárias também possuem suas concepções próprias de gestão, produção e implementação política, e ignorar suas preferências parece inapropriada se o objetivo é explicar o comportamento desses atores (Huber, 2007, p.27).

Dunleavy (1991), alternativamente por meio do *bureau-shaping model*, reforça que os burocratas maximizariam utilidades pessoais, sendo essas entendidas como interesses pecuniários e não-pecuniários. Em outras palavras, o autor desloca a maximização de *budget* para o *status*, sendo a primeira e principal estratégia ao nível individual a busca por uma carreira ou promoções, que conduzam o ator a uma hierarquia, posto ou agência de destaque. Atores dos escalões mais baixos então se voltam mais a interesses pecuniários (salários, seguridade social e benefícios) que se relacionam com a busca por promoções. A senioridade, ou seja, um maior tempo na carreira, paulatinamente desloca seu foco para interesses não pecuniários, definidos como: *status*, prestígio, patronagem, influencia, poder político, importância das atividades rotineiras, escolha de burocracias com melhor localização e maior orçamento, melhor *staff* etc. Uma vez que os atores cheguem ao mando das organizações então, adquirem mais margem decisória e política para buscar estratégias ao nível institucional, isto é, coletivo, de maneira a moldar a burocracia a suas preferências.

**Quadro 1 – The bureau-shaping model (Dunleavy, 1991)**

Individual strategies	- vertical promotion (within agency)
	- hierarchical transfers (between senior positions in progressively larger agencies, or 'jumping' as Downs terms it)
	- lateral transfers (between sub-bureaus within agencies)
	- upward job regrading or re-evaluation
	- workload reduction or redesign
	- resource diversion towards private goals
	- general improvements in working conditions
	- organizational redesign
	- general pay increases in relevant categories of staffs
Collective strategies	- budget maximization

Nota: Elaborado por Dunleavy (1991, p.175)

Cabe reiterar a pesquisa se utilizará dos pressupostos do *bureau-shaping model* tendo como variável dependente a primeira e principal estratégia individual dos burocratas, as promoções verticais. Existem outras pesquisas que aplicaram esse mesmo modelo, e ao que se teve ciência, se centraram em estudos de caso sobre o Reino Unido (Marsh et.al. 2000; James 2004; Cope 2000). Em relação a utilização de diplomatas como objeto de estudo, há uma literatura voltada a sobrevivência dos líderes dos ministérios das relações exteriores (Quiroz Flores 2009), e embaixadores (Arias e Smith, 2017). As variáveis dependentes desses estudos são *turnovers* ou seja, a sobrevivência, avaliada sob

a troca de atores em posições de comando das burocracias. Pesquisas recentes que tem trabalhado com indicações para cargos de confiança no poder executivo federal também tem enfatizado os *turnovers* nas elites dos ministérios (Barberia e Praça, 2014; Lopez, 2015; Bersh et.al., 2016), ou adotaram estudos mais descritivos a partir de perfis advindos de *surveys* (Cavalcante e Lotta, 2015; D’Araújo, 2014).

### **3. Breviário do MRE e progressão na carreira diplomática**

Findada a gestão do Barão do Rio Branco em 1912 no Itamaraty, sucedeu-se uma série de reformas administrativas no ministério, as quais se inclui a criação do Instituto Rio Branco em 1945, organismo responsável desde então, pela seleção e formação dos diplomatas. Esse processo institucional que data a partir do fim da gestão do Barão, é tido por Cheibub (1985; 1989) como início do período burocrático racional do ministério em que ao largo desse processo, se incrementaram a profissionalização da carreira e se implementaram alterações que sofisticaram a estrutura organizacional da instituição (Silva et.al. 2010).

Entre algumas das mudanças de cunho mais geral e que merecem destaque, se reitera que a nova carta constitucional no período de redemocratização no Brasil, não modificou profundamente as atribuições da política externa nacional (Sanchez et.al. 2006), mantendo a concentração de seus poderes no âmbito poder executivo, mais especificamente na Presidência da República (PR), ao passo que o MRE funcionaria como instituição de apoio aos brasileiros no exterior e de assessoramento a PR para temas internacionais<sup>3</sup>. À exceção do momento traumático de intervenções institucionais no MRE com o governo Collor (Arbilla 2000), as gestões presidenciais de FHC e Lula, em paralelo ao destaque desses presidentes na condução da política externa (Cason e Power 2009), também implantaram significativos avanços na consolidação da carreira diplomática, nos sentidos de: apropriação do ingressante aprovado no concurso ao quadro diplomático e sua adequação salarial (Moura, 2007), transparência de critérios e conteúdo somadas a divulgação pública de material para o concurso (Faria et.al., 2013; Amado, 2013), programa de ação afirmativas para afrodescendentes e equiparação de gênero na

---

<sup>3</sup> Conforme o Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, do título I da Natureza e Finalidade do Ministério das Relações Exteriores, primeiro artigo, relata-se: O Ministério das Relações Exteriores, doravante referido como MRE, é o órgão político da Administração direta cuja missão institucional é auxiliar o Presidente da República na formulação da política exterior do Brasil, assegurar sua execução, manter relações diplomáticas com governos de Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais e promover os interesses do Estado e da sociedade brasileiros no exterior”. Acesso em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>

elite do ministério (Balbino, 2011; Lima, 2015), além de significativa ampliação de vagas, que imputaram relativas continuidades e mudanças no perfil social de seus quadros (Cheibub, 1989; Lima, 2015).

Assim desde 1996, uma vez o indivíduo aprovado no exigente Concurso de Admissão a Carreira Diplomática (CACD) ingressa-se automaticamente no escalão inicial da carreira, de terceiro secretário, e frequenta-se o Instituto Rio Branco (IRBr) por dois anos. No MRE, o sistema de promoção ocorre semestralmente através de um complexo sistema que combina antiguidade e méritos, predominando o merecimento a partir da segunda ascensão funcional. Para subir os degraus da pirâmide burocrática, faz-se necessário possuir determinado tempo mínimo de carreira a depender da camada hierárquica em que o diplomata se encontra, concluir cursos avançados no IRBr, além de cumprir períodos no exterior<sup>4</sup>, contabilizados de maneira distinta a depender da localidade do posto. No caso, a permanência fora do Brasil varia de dois a quatro anos, e os postos diplomáticos, classificados de “A” até “D”<sup>5</sup>, tem nos postos “C” a contagem dobrada, e a classe “D” é triplicada, para fins de promoção<sup>6</sup>.

**Quadro 2** – Estrutura hierárquica da burocracia diplomática



Nota: Elaboração do autor, com destaque próprio para o topo.

Para cada promoção são avaliados se o diplomata atingiu os critérios de elegibilidade através de votações verticais (de classes superiores para as inferiores) e

<sup>4</sup> As regras de promoção estão disponíveis no link do Sindicato de Servidores do Itamaraty: [www.sinditamaraty.org.br/anexos/-01\\_QUADRO%20COMPARATIVO%20REGRAS%20DE%20PROMOCAO%20NO%20SERVICO%20EXTERIOR%20BRASILEIRO%20-%20FINAL.doc](http://www.sinditamaraty.org.br/anexos/-01_QUADRO%20COMPARATIVO%20REGRAS%20DE%20PROMOCAO%20NO%20SERVICO%20EXTERIOR%20BRASILEIRO%20-%20FINAL.doc)

<sup>5</sup> Para consulta dos postos diplomáticos de A até D, ver Portaria de Nº 534 de 31 de Agosto de 2010. Acesso em: [http://www.asof.org.br/arquivos\\_site/c438b8f77d455975e82614f3cd786c68.pdf](http://www.asof.org.br/arquivos_site/c438b8f77d455975e82614f3cd786c68.pdf)

<sup>6</sup> Relatam-se nas regras de exceção da Lei 11.440/2006, para lotação em Postos do grupo “C” e “D”: “Art 52 §3º, o tempo de exterior será multiplicado por 2 para os servidores lotados em posto “C” e por 3 para aqueles lotados em postos do grupo “D” para fins de promoção. Art. 53, § 1º, o tempo de efetivo exercício e de exterior são, respectivamente, multiplicados por 3 para aqueles lotados em postos do grupo “D” para fins de promoção”.

horizontais (entre os pares hierárquicos), efetuadas por meio de uma “Câmara de Avaliações” e de uma “Comissão de Promoções” (Balbino 2011, 63-4), cujas instâncias são compostas por diplomatas da elite ministerial. Assim a estrutura vertical do ministério delega aos superiores hierárquicos não apenas o poder de coordenação entre seus membros, em que lhes é incumbido a autoridade hierárquica para a resolução de conflitos, como a distribuição de poder travada intra e entre grupos, tem como resultado um grupo vencedor (Moe 2005; Pressman e Wildavsky 1973 Apud: Fittipaldi 2015). Como de praxe em organizações hierárquicas, o acesso a elite advém da autorização e legitimação da própria elite.

#### **4. Material, método e hipóteses**

Como a pesquisa se centra em ambas hierarquias ao topo, se efetuarão duas análises para duas amostras distintas: uma tendo como objeto os segundos ministros, e outra para os embaixadores. O banco de dados utilizado construído pelo autor (Lima, 2015), tem como fonte principal o Anuário do Pessoal do MRE Diplomatas 2010 em que constam os currículos de todos os diplomatas ativos nesse ano no ministério.

Como fora abordado em seção anterior, o presente trabalho tem como referência principal a teoria do comportamento do burocrata advinda do *bureau-shaping model* de Dunleavy (1991), além de outras contribuições teóricas. Assim, as premissas que orientam a teoria são:

- (i) O burocrata orientado para a carreira, tem como prioridade fundamental conquistar promoções com vistas a subir verticalmente na burocracia – os objetivos prioritários e iniciais, portanto, estão centrados a nível individual.
- (ii) As promoções, de um lado, têm como consequência o aumento paulatino do poder discricionário e de tomada de decisão dos atores. Isso implica que burocratas de baixo e médio escalão possuem baixa ou nenhuma margem de manobra para ação política (Huber, 2007), e tem de acatar ordens de seus superiores hierárquicos para não sofrerem retaliações legais ou na carreira (Brehm e Gates, 1997).
- (iii) As promoções, de outro lado, paulatinamente diminuem os interesses pecuniários (salários e benefícios vários), em detrimento do aumento dos interesses não pecuniários, ligados sobretudo a *status*, esse entendido como: poder político, privilégio, maior influencia em *policies*, importância das

responsabilidades, escolha por instituições com localizações centrais (em metrópoles e centros de poder), *staff* qualificado, maior *budget*, e contatos de alto impacto político.

- (iv) Soma-se ao ponto anterior, que os burocratas ao topo têm não apenas mais interesse, como adquirem margem política para perseguir objetivos mais amplos, coletivos, ao nível da instituição. Desse modo adquirem maior capacidade de molda-la (*bureau-shaping*) ou modifica-la, e podem: (a) iniciar ou encorajar reorganizações internas mais relevantes; (b) transformar práticas internas de trabalho; (c) definir relacionamentos com parceiros externos; (d) encorajar competições com outras burocracias; (e) esquivar ou contratar inferiores hierárquicos para desempenhar trabalhos complicados.

Como analisaremos duas amostras distintas que adquiriram acesso a elite, devemos ter parcimônia para suas análises. O primeiro grupo, daqueles que vieram a ser segundos ministros, constitui marco da transição do cargo de médio escalão – conselheiro –, para a entrada na elite. Nesse quesito, há que se levar em conta que se trata do repertório de um burocrata vindo do baixo e médio escalão e, portanto, seu percurso institucional não é apenas mais limitado, como seus interesses e objetivos são mais individuais, conforme o modelo teórico proposto, e se centrariam prioritariamente na ascensão da carreira.

Esse aspecto pode ser revisto para a análise do segundo grupo, que se constitui naqueles que vieram a ser embaixadores. Esses atores subiram do baixo para o médio escalão, ingressaram à elite e permaneceram enquanto segundos ministros, até serem bem-sucedidos em conquistar a promoção última ao topo da burocracia diplomática. Essa amostra, em relação ao grupo anterior, possui um intervalo em que esses atores permaneceram enquanto burocratas sêniores, ou seja, seus objetivos nesse período conforme o modelo, se deslocariam. Os interesses pecuniários da carreira diminuem em detrimento dos não pecuniários ligados a *status*. Isso não significa que esses atores não persigam recompensas para alcançarem a promoção para o cargo mais alto, pelo contrário, eles passam a conciliar a ascensão com bem-estar, prestígio e poder. Soma-se que adquirem maior margem de ação política e decisória e tem mais subordinados a sua disposição.

#### 4.1.) Variável Dependente (VD)

A variável dependente se constitui no tempo de promoção dos atores que alcançaram a elite do ministério. Abaixo se visualiza descritivamente o tempo de promoção em meses, e em anos entre parênteses:

**Tabela 1** – Estatísticas descritivas do tempo de promoção (VD)

	N	Média	Desvio Padrão	Min.	Máx.
Segundos Ministros	235	278,66 (23,22)	41,78 (3,48)	180 (15)	420 (35)
Embaixadores (Primeiros Ministros)	186	347,29 (28,94)	42,46 (3,54)	240 (20)	516 (43)

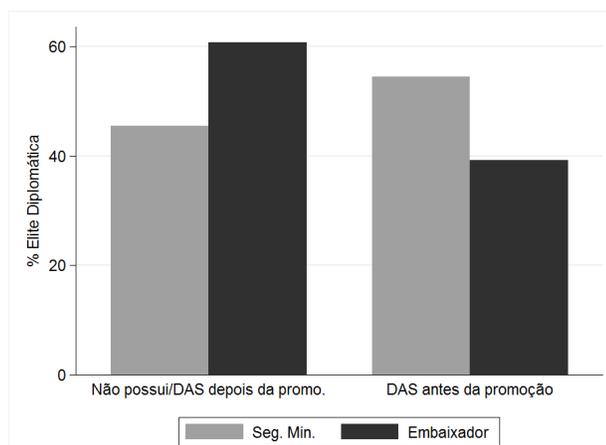
Fonte: Anuário do Pessoal do MRE, Diplomatas (2010). Elaborado pelo autor.

#### 4.2.) Variáveis Independentes (VIs)

As variáveis independentes consideram tanto todas as passagens institucionais dos diplomatas externamente à burocracia do Itamaraty, quanto sua movimentação política interna ao ministério é medida pela indicação aos cargos de confiança (DAS). Os chamados cargos de direção e assessoramento (DAS) se relacionam a posições-chave ocupadas na Secretaria de Estado (SERE)<sup>7</sup> – dados foram fornecidos por Lopez (2015, 2015b). Para o objetivo do trabalho, foram separados aqueles que não possuem ou que receberam DAS depois de suas promoções, daqueles que receberam as indicações aos cargos comissionados previamente a suas promoções:

<sup>7</sup> A presente análise se debruça sobre a circulação institucional na Secretaria de Estado (SERE) por meio da indicação aos cargos de livre provimento (DAS). A SERE compreende o conjunto de unidades administrativas pertencentes ao MRE no Brasil. Conforme o título II, da Estrutura Regimental do Ministério das Relações Exteriores, o artigo 6 relata que a estrutura básica do MRE compreende tanto a Secretaria de Estado (SERE), quanto as repartições no exterior. Essas últimas, segundo o regimento, abrangem: (a) as missões diplomáticas permanentes; (b) repartições consulares; e (c) unidades específicas, destinadas a atividades administrativas, técnicas, culturais ou de gestão de recursos financeiros. Para mais ver: <http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>

**Gráfico 1** – DAS da elite diplomática antes da promoção



Fonte: DAS fornecido por Lopez (2015) e Anuário do Pessoal do MRE, Diplomatas (2010). Elaborado pelo autor.

As demais variáveis de interesse são as somas das passagens por instituições, exclusive a SERE. Ao contrário da *dummy* para os cargos de confiança, o que se leva em consideração são as contagens de passagens, ao longo da carreira, contabilizadas até durante o cargo de conselheiro, para a análise do tempo de promoção dos segundos ministros, e até durante o cargo de segundos ministros, para o tempo ascensão vertical dos que vieram a ser embaixadores.

Desse modo, considera-se a variável ONU passagens seja pelos conselhos, departamentos, agências e burocracias várias, que pertencem ao extenso guarda-chuva institucional de seu sistema. Os demais organismos internacionais desvinculados da ONU, sejam eles formais do ponto de vista do ordenamento jurídico internacional, ou informais (como é o caso de associações, reuniões e cúpulas, fóruns etc.), também estão incluídos na análise e foram agrupados e classificados como ORGINT.

A variável BUROC compreende passagens por diferentes instituições nacionais, sejam do executivo, legislativo ou judiciário, pertencentes a quaisquer níveis federativos do Estado brasileiro, exclusive a Presidência da República. Essa última instituição tida como PRESREP, contabiliza as passagens por assessorias, órgãos e/ou secretarias várias, vinculadas ao presidente, ao vice-presidente e/ou diretamente a Presidência da República enquanto instituição.

As variáveis EMBCONS concentram as passagens por embaixadas e consulados, que constituem as repartições do MRE no exterior, e acompanham a classificação de “A” até “D” conforme a Portaria de 2010, data de atualização do banco<sup>8</sup>.

**Tabela 2** – Estatísticas descritivas

Hierarquia	V. Indep.	N	Média	Desvio Padrão	Min.	Máx.
Segundos Ministros	ONU	235	0,42	0,62	0	3
	ORGINT	235	0,64	0,75	0	5
	BUROC	235	0,61	1,02	0	5
	PRESREP	235	0,30	0,63	0	4
	EMBCONS A	235	1,51	0,98	0	5
	EMBCONS B	235	0,88	0,88	0	5
	EMBCONS C	235	1,67	1,55	0	9
	EMBCONS D	235	0,07	0,26	0	1
	DAS	235	0,54	0,50	0	1
Embaixadores (Primeiros Ministros)	ONU	186	0,62	0,80	0	3
	ORGINT	186	0,87	0,80	0	3
	BUROC	186	0,48	0,97	0	6
	PRESREP	186	0,48	0,84	0	5
	EMBCONS A	186	1,97	1,20	0	6
	EMBCONS B	186	0,81	0,83	0	4
	EMBCONS C	186	1,66	1,54	0	9
	EMBCONS D	186	0,11	0,35	0	2
	DAS	186	0,39	0,49	0	1

Fonte: Anuário do Pessoal do MRE, Diplomatas (2010) e DAS fornecido por Lopez (2015). Elaborado pelo autor.

#### 4.2.1.) Hipótese (i): Passagens por embaixadas e consulados “C” e “D”

Como relatado anteriormente o Itamaraty passou a classificar seus postos no exterior em quatro classes. Assim, o trabalho entende que a utilização dessas tipologias desenham de modo mais evidente uma hierarquia dividida por uma elite (Classe “A”), uma classe superior-alta (Classe “B”), outra superior-baixa (Classes “C”) e uma periferia (Classe “D”) dos postos e das prioridades diplomáticas do país.

Nesse aspecto, o estudo espera passagens por postos diplomáticos “C” e “D”, que adquiriram a contagem de dobro e triplo de tempo, para fins de promoção a partir de 2006<sup>9</sup>, desempenhem efeitos no sentido de diminuir o tempo de promoção médio dos atores (para o *boxplot* dos anos de promoção ver Apêndice A). Isso pois, conforme o modelo, burocratas em estágios iniciais e médios da carreira tendem a priorizar promoções e possuem baixa ou nenhuma margem de ação política. No caso, os incentivos

<sup>8</sup> Postos diplomáticos que não estão incluídos na taxonomia, isto é, não mais existiam em 2010, foram considerados como *missing data* e retirados da análise.

<sup>9</sup> Ver nota de rodapé 6 ou reportagem no G1 de 28/01/2007, intitulada “Itamaraty muda classificação de seus postos no exterior”:

<http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,AA1436681-5601.00-ITAMARATY+MUDA+CLASSIFICACAO+DE+SEUS+POSTOS+NO+EXTERIOR.html>

institucionais para a aceleração das promoções poderiam funcionar como atalho para a progressão, somados as limitações que os atores possuem para a escolha de seus remanejamentos, fazendo com que os postos diplomáticos “C” e “D” funcionassem como um atraíssem atores para subir hierárquica e mais rapidamente.

*Hipótese para a promoção dos segundos ministros e embaixadores:* Diminuição do tempo médio conforme o aumento de passagens por postos diplomáticos “C” e “D”.

#### **4.2.2.) Hipótese para os organismos internacionais (ii): ONU**

A ONU é a principal organização política internacional (Amorim Neto, p.129, 2011) e se constitui em fundamental interesse, histórico e presente, para a política externa brasileira (idem; Lima e Hirst, 2009). Entende-se que seja tanto da preferência do burocrata, quanto interesse fundamental em política internacional do ministério, atuar junto as organizações várias que ocupam seu guarda-chuva institucional. De um lado, seus *headquarters* e demais postos estão em localizações centrais e privilegiadas de poder político o que derivam em incrementos vários de *status*. De outro, as possibilidades de estabelecimento de *policies* ou posicionamentos do país em seu sistema pode se traduzir em recursos políticos internacionais para a diplomacia nacional. Os interesses nacionais e do Itamaraty expressos na função desempenhada pelo burocrata pode então significar recursos a serem intercambiáveis por vantagens na promoção, constituindo de maneira geral, uma via de mão dupla vantajosa.

*Hipótese para as promoções de segundos ministros e embaixadores:* Diminuição do tempo médio conforme o aumento de passagens pela ONU.

#### **4.2.3.) Hipótese para instituição nacional (iii): Presidência da República (PR)**

Feito prévia referência ao fato de que o MRE consiste no braço legal e de assessoramento direto para assuntos diplomáticos e internacionais da PR, o papel de protagonismo institucional do MRE depende da omissão, autorização ou delegação da Presidência para suas atividades em política externa (Lima, 2000). Considera-se que por ser o centro do sistema político nacional, seria essa instituição a responsável por patrocinar politicamente o Itamaraty. Do lado das preferências do ator, portanto, funções a serem desempenhadas na PR podem se traduzir no aumento do *status*, além da construção de contatos com políticos eleitos que tenham relacionamentos próximos com a elite do MRE – aspecto que poderia funcionar como moeda de troca às promoções. De

outro lado, possíveis atuações conjuntas, ou autorização para ações políticas do MRE, podem implicar em recursos valiosos a serem instrumentalizados, para a burocracia diplomática – e possíveis ganhos políticos e institucionais nesse sentido, também poderiam possuir valor para a barganha por promoções.

*Hipótese para as promoções de segundos ministros e embaixadores:* Diminuição do tempo médio conforme o aumento de passagens pela Presidência da República.

#### **4.2.4.) Hipótese para cargos chave na SERE (iv): Nomeação para DAS**

Cabe destacar que os chamados cargos de direção e assessoramento (“DAS”) desempenham papel importante não apenas na relação executivo-legislativo (Amorim Neto, 2006; Batista, 2014), como também funcionam como incentivo a dinamização da promoção (OCDE 2010, pp.26-7). No caso do Itamaraty, assevera Lopez (2015) que 91% dos DAS se direcionam para seus próprios servidores, liderando o ranking de ministérios na proporção de indicações dos cargos comissionados direcionados aos próprios servidores de carreira. De modo comparativo por entre o poder executivo federal, os achados da pesquisa de Bersh et.al. (2016) corroboram esse elemento, mostrando o MRE como o ministério de maior capacidade<sup>10</sup> e autonomia burocrática<sup>11</sup> – conjuntamente à *proxies* para corrupção<sup>12</sup>, em comparação aos demais ministérios. Ambos os estudos sugerem controle estrito do próprio ministério sobre seus cargos de confiança.

Assim e de um lado, os cargos de livre provimento estão relacionados ao aumento de salário dos burocratas, visto que servidores de carreira quando indicados a algum cargo de confiança são também comissionados, e podem optar por receber o salário completo respectivo a sua posição oficial, mais ganho de mérito de 60% sobre o salário do DAS<sup>13</sup> (Barberia e Praça 2014, 5). De outro, as diferenças hierárquicas dos DAS-1 ao DAS-6 estão também relacionadas as atribuições das funções (Apêndice B), indo de um caráter mais técnico ou operacional em suas primeiras escalas, até a administração direta ou de natureza política nas últimas (De Bonis e Pacheco 2010, 358). Essa definição está em

---

<sup>10</sup> Proporções de funcionários de carreira, longevidade no serviço civil, requisição de burocratas por outras agências, média do salário na agência, são as variáveis que medem capacidade.

<sup>11</sup> Proporção de indicações para cargos comissionados tanto para os níveis mais baixos DAS 1 a 4 e, para os níveis mais altos DAS 5 e 6, que são membros de partidos políticos, são as variáveis que medem autonomia.

<sup>12</sup> Foi utilizado matérias de jornais associando as burocracias a casos de corrupção, que apareceram no Estado de São Paulo entre 2002 e 2012. A outra medida é demissão de servidores entre 2003 e 2011.

<sup>13</sup> Os valores mais atualizados, que estão em vigor a partir do 1º de janeiro de 2015, vão desde o DAS-1 com R\$ 2.227,85, o DAS-2 sobe ligeiramente R\$ 2.837,53, o DAS-3 tem um razoável aumento para R\$ 4.688,79 e o DAS-4 quase dobra atingindo R\$ 8.554,70. O topo se configura a partir do DAS-5 com R\$ 11.235,00 e o DAS-6 possui a monta de 13.974,20. Para mais acessar: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11526.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11526.htm)

consonância com a distribuição dos DAS na elite diplomática, ou seja, os que vieram a ser embaixadores ocuparam mais os DAS de nível 5 e 6, em detrimento daqueles que alçaram a hierarquia de segundo ministro, que ocuparam mais frequentemente o DAS-4 (Apêndice C). Os cargos de confiança, portanto, conciliam interesses pecuniários, o aumento de salário, com os não pecuniários, que incluem o aumento do *status* ao atuar em cargos administrativos e políticos chaves na SERE.

*Hipótese para as promoções de segundos ministros e embaixadores:* Diminuição do tempo médio em caso de alguma nomeação para cargo de confiança (DAS).

## 5.) **Modelo e resultados**

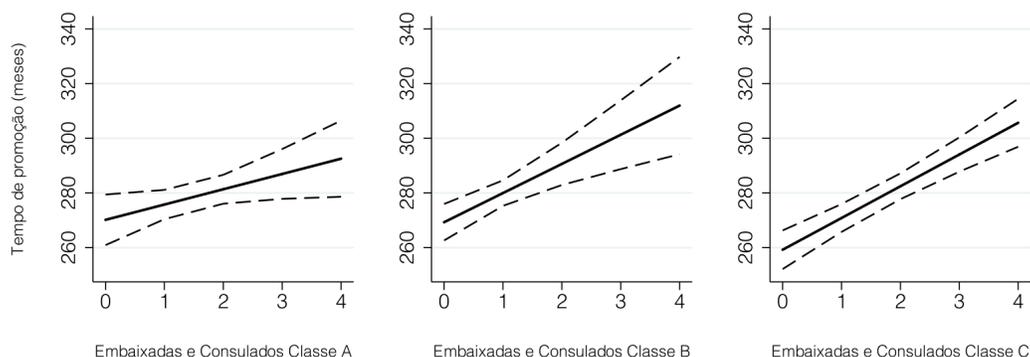
Abaixo se visualiza o modelo de regressão multivariado de mínimos quadrados ordinários (MQO), para ambos cargos da elite (as correlações entre as variáveis podem ser verificadas no Apêndice D):

$$TPROMO = a + b * ONU + c * ORGINT + d * BUROC + e * PRESREP + f * EMBCONS_A + g * EMBCONS_B + h * EMBCONS_C + i * EMBCONS_D + j * DAS + u$$

### 5.1.) **Segundos Ministros:**

Os resultados do MQO para o segundo mais alto escalão, com exceção da variável DAS, não produziram o efeito esperado na relação entre transito institucional e a diminuição do tempo médio promoção (Apêndice E). O aumento da frequência de passagens por embaixadas e consulados, as classes “A”, “B” e “C” se relacionaram ao crescimento no tempo médio de promoção. No caso, cada passagem dos diplomatas por embaixadas ou consulados classe “A”, se associa um aumento de cinco meses no tempo médio de promoção, e a classe “B” sugere, em média, o aumento de onze meses por passagem. Ao contrário da hipótese esperada, os incentivos institucionais do ministério à promoção, não surgiram o efeito esperado, e a classe “C” se relaciona a quase um ano de aumento em média do tempo a ser promovido, por cada unidade de passagem dos burocratas por esse ranque de postos diplomáticos.

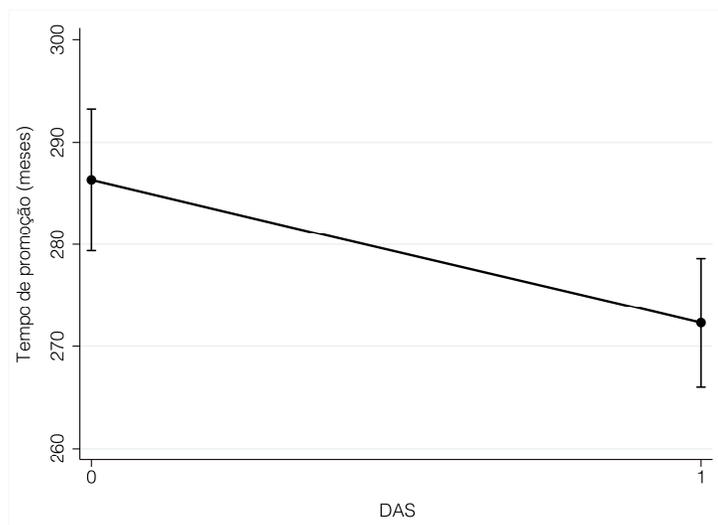
**Gráfico 2 – Embaixadas e Consulados: Segundos Ministros (95% I.C.)**



Fonte: Anuário do Pessoal do MRE Diplomatas (2010). Elaboração do autor.

Para os cargos de confiança DAS, a hipótese alternativa não foi rejeitada. Isto é, para aqueles que ocuparam pelo menos um cargo DAS, observou-se uma diminuição média de 14 meses para o tempo de promoção ao segundo mais alto escalão.

**Gráfico 3 – Cargos de direção e assessoramento (DAS): Segundos Ministros (95% I.C.)**



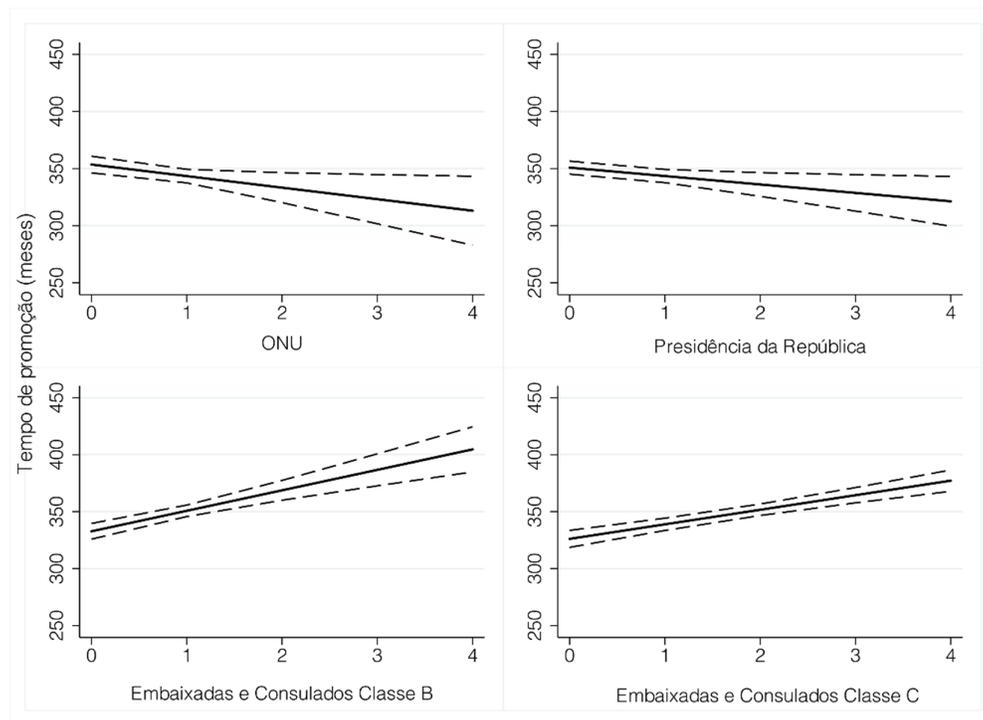
Fonte: DAS fornecido por Lopez (2015) e Anuário do Pessoal do MRE, Diplomatas (2010). Elaborado pelo autor.

## 5.2.) Embaixadores (Primeiros Ministros):

Os resultados da MQO para as promoções ao mais alto degrau da carreira sugerem o efeito esperado de redução do tempo na escalada funcional, para as passagens institucionais pela ONU e pela Presidência da República, que sugeriram a diminuição média do tempo de promoção para o mais alto posto da pirâmide diplomática em 10 e 7 meses respectivamente (Apêndice E). Já as embaixadas e consulados classe “A” e as

nomeações para cargos comissionados (DAS), diferente dos segundos ministros, não apresentaram significância estatística. Contudo e de maneira similar ao segundo mais alta hierarquia, e contrariando também as expectativas da hipótese esperada, a circulação por embaixadas e consulados “B” se associaram um aumento de um ano e meio, do tempo de promoção em média, por unidade de passagem por esses postos diplomáticos. A classe se “C” sugere o incremento de um ano em média, pelo aumento em cada unidade de passagem por esses postos diplomáticos, *ceteris paribus*.

**Gráfico 4** – Variáveis de interesse: Embaixadores (95% I.C.)



Fonte: Anuário do Pessoal do MRE Diplomatas (2010). Elaboração do autor.

## 6.) Conclusão

Em que pese a diferença entre as classificações aos consulados e embaixadas fornecidas pelo Itamaraty, os incentivos institucionais do ministério em promover mais rapidamente aqueles que passaram por postos das classes “C” e “D”, sugeriram não se correlacionarem com a diminuição do tempo de médio promoção. Em sentido oposto ao esperado, passagens por esses consulados e embaixadas tendem a aumentar significativamente os tempos de promoção, principalmente a classe “C”, e também a “B”. Pode-se sugerir o fato de que a implantação do incentivo institucional, iniciado em 2006, esteja muito próximo do momento de promoção dos atores (Apêndice A), o que faz com

que os efeitos institucionais possam ter sido diluídos. Outra possível explicação seria a confirmação do fato de que atores de destaque, de fato evitam transitar por “postos menores ou de sacrifício” tal qual como relata reportagem sobre a elite diplomática corrente<sup>14</sup>. Os postos “D”, todavia, não se destacaram para ambas as altas hierarquias, e os que pertencem a classe “A” sugeriram um efeito baixo no aumento no tempo de promoção para segundos ministros, sem significância para os embaixadores.

Sobre os efeitos esperados, o estudo levantou evidências empíricas da correlação entre a diminuição do tempo médio de ascensão para segundos ministros e indicações para a ocupação de cargos de confiança (DAS) na Secretaria de Estado, elemento esse que não se manteve para o cargo mais alto da diplomacia nacional. A diminuição do tempo médio de promoção para os embaixadores, se dá conforme se aumentam as passagens institucionais por ONU ou Presidência da República, âmbitos constitutivos de alta prioridade para a atuação internacional multilateral brasileira, e o jogo político institucional doméstico, respectivamente. Em suma e em via de comparação para ambos os ranques da alta elite diplomática, se observa tanto que as relações políticas internas ao ministério desempenham um papel de incentivos a promoção em menor tempo médio via cargos comissionados na Secretaria de Estado – para os segundos ministros –, quanto nas relações externas do ministério, do ponto de vista político internacional e doméstico, por meio do trânsito na ONU e pela Presidência – para a ascensão dos embaixadores.

### **Referências bibliográficas**

- Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam, e Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Abrucio, Fernando Luiz, Paula Pedroti, e Marcos Vinicius Pó. 2010. “A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas”. In *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, p. 27–72.
- Amorim Neto, Octavio. 2011. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. 1ª Edição, Rio de Janeiro: Elsevier.
- Arbilla, José Maria. 2000. “Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994)”. *Contexto Internacional* v.22, n.2, p. 337–385.

---

<sup>14</sup> Relata a embaixadora em Acra que: “De um modo geral, ainda na atual geração, os funcionários mais destacados da estrutura do Itamaraty nunca passaram por esses postos [C e D], sobretudo na África. A mensagem é de que a África, ou postos menores e de sacrifício, não podem estar no currículo daqueles que esperam fazer uma bela carreira na Chancelaria”, continua a embaixadora que “Felizmente isso está mudando”. Vide reportagem de agosto de 2012 da Folha de São Paulo, intitulada “Novos postos viram ‘mico’ no Itamaraty”. Acesso em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/61438-novos-postos-viram-mico-no-itamaraty.shtml>

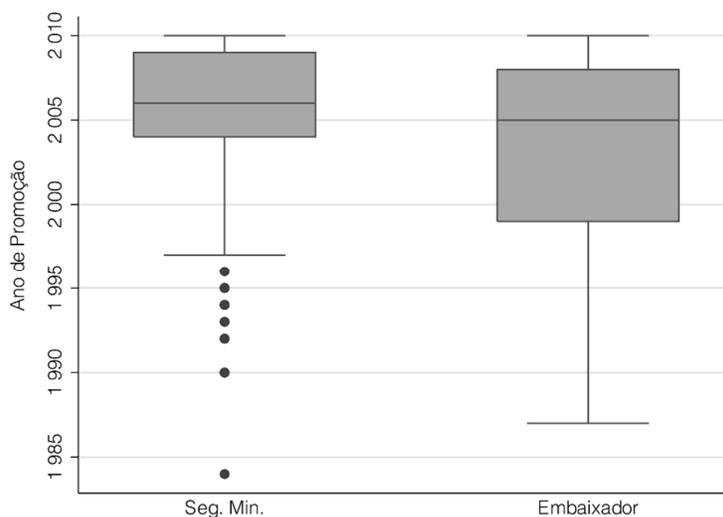
- Arias, Eric, e Alastair Smith. 2017. “Tenure, Promotion and Performance: The Career Path of US Ambassadors”. *The Review of International Organizations* 12 (1): 1–27.
- Balbino, Viviane Rios. *Diplomata, substantivo comum de dois gêneros: um estudo sobre a presença das mulheres na diplomacia brasileira*. Brasília: FUNAG, 2011.
- Barberia, Lorena, e Sérgio Praça. “Who gets political appointments? Party loyalty and bureaucratic expertise in Brazil”. Paper prepared for MPSA, 2014.
- Bendix, Reinhard. 1945. “Bureaucracy and the Problem of Power”. *Public Administration Review* 5 (3): 194–209.
- Bersch, Katherine, Sérgio Praça, e Matthew M. Taylor. 2016. “State Capacity, Bureaucratic Politicization, and Corruption in the Brazilian State”. *Governance* 30 (1): 105–24.
- Blais, André, e Stéphane Dion. 1990. “Are Bureaucrats Budget Maximizers? The Niskanen Model & Its Critics”. *Polity* 22 (4): 655–74.
- Breton, Albert, e Ronald Wintrobe. 1975. “The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen’s Theory of Bureaucracy”. *Journal of Political Economy* 83 (1): 195–207.
- Cason, J. W., e 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.
- Cavalcante, Pedro Luis Costa, e Gabriela Lotta. 2015. *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. Brasília: ENAP.
- Cheibub, Zairo Borges. 1985. “Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica”. *Dados*, v. 28, n. 1, p. 113–31.
- . 1989. “A carreira diplomática no Brasil: O processo de burocratização do Itamaraty”. *Revista de Administração Pública*, v. 23, n.2, p. 97–128.
- Cope, Stephen. 2000. “Assessing rational-choice models of budgeting—from budget-maximising to bureau-shaping: A case study of British local government”. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 12 (4): 598.
- Crozier, Michel. 1963. *The Bureaucratic Phenomenon*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Cyert, Richard M., e James G. March. 1963. *Behavioral Theory of the Firm*. Cambridge, Massachusetts: Wiley-Blackwell.
- D’Araújo, Maria Celina Soares. 2014. “Elites burocráticas, dirigentes públicos e política no poder executivo no Brasil”. In *Redemocratização e Mudança Social no Brasil. Maria Celina D’Araújo (org.)*, 205–29. FGV, Rio de Janeiro.
- Dargent, Eduardo. 2014. *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. New York: Cambridge University Press.
- De Bonis, Daniel, e Regina Silvia Pacheco. 2010. “Nem político nem burocrata: o debate sobre o dirigente público”. In *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*, 329–62. Rio de Janeiro: FGV.
- Downs, Anthony. 1967. *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown & Company.
- Dunleavy, Patrick. 1991. *Democracy, Bureaucracy & Public Choice*. London: Havester Wheatsheaf.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de, Dawisson Belém Lopes, e Guilherme Casarões. 2013. “Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula Da Silva’s Presidency (2003-2010)”. *Bulletin of Latin American Research* 32 (4): 468–82.
- Figueiredo, Argelina. 2010. “Executivo e burocracia”. In *Horizonte das ciências sociais no Brasil: ciência política*, 191–216. São Paulo: Anpocs.

- Fittipaldi, Ítalo. 2015. “A Genética dos modelos analíticos sobre burocracia: Alcances e limites das opções ontológicas e epistemológicas dos projetos de pesquisa dos estudos organizacionais”. *Revista de Sociologia e Política*, 54(23): 137–53.
- Geddes, Barbara. 1996. *Politician’s Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkley, Los Angeles, London: University of California Press.
- Huber, Gregory A. 2007. *The Craft of Bureaucratic Neutrality*. 1<sup>st</sup> Edition. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press.
- James, Oliver. 2004. *The Executive Agency Revolution in Whitehall*. 2<sup>nd</sup> Edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Johnson, Ronald N., e Gary D. Libecap. 1989. “Bureaucratic Rules, Supervisor Behavior, and the Effect on Salaries in the Federal Government”. *Journal of Law, Economics, & Organization* 5 (1): 53–82.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. “Instituições Democráticas e Política Exterior”. *Contexto Internacional*, 22(2): 265–303.
- Lima, Maria Regina Soares de, e Monica Hirst. “Brasil como país intermediário e poder regional”. In *Os Brics e a Ordem Global*. Rio de Janeiro: FGV, 43–74, 2009.
- Lima, Rodolfo de Camargo. 2015. “Burocratas, burocracia e política: o Ministério das Relações Exteriores, um perfil”. Dissertação de Mestrado: Universidade de São Paulo.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service, 30th Anniversary Expanded Edition*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lopez, Felix Garcia. “Evolução e perfil dos nomeados para cargos DAS na administração pública federal (1999-2014)”. Brasília: IPEA, 2015.
- . *Cargos de confiança no presidencialismo de coalizão brasileiro*. Brasília: IPEA, 2015b.
- Loureiro, Maria Rita, e Fernando Luiz Abrucio. 1999. “Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 41(14): 69–89.
- Loureiro, Maria Rita, Cecília Olivieri, e Ana Cristina Braga Martes. 2010. “Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil.” In *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI*. Rio de Janeiro: FGV, 73–108.
- Marsh, David, Martin J. Smith, e David Richards. 2000. “Bureaucrats, politicians and reform in Whitehall: analysing the bureau-shaping model”. *British Journal of Political Science* 30 (03): 461–482.
- Migué, Jean-Luc, e Gérard Bélanger. 1974. “Toward a General Theory of Managerial Discretion”. *Public Choice* 17 (1): 27–43.
- Moe, Terry M. 2005. “Power and political institutions”. *Perspectives on politics* 3 (02): 215–233.
- Moura, Cristina Patriota de. *O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira: Um estudo de carreira e socialização*. E-Book. Rio de Janeiro: FGV, 2007.
- Niskanen, William A. 2007. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Ostrom, Vicent, e Elinor Ostrom. 1971. “Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration”. *Public Administration Review* 31 (2): 203–16.
- Quiroz Flores, Alejandro. 2009. “The Political Survival of Foreign Ministers”. *Foreign Policy Analysis* 5 (2): 117–33.
- Rowley, Charles K. 2005. “Introduction by Charles K. Rowley”. In *Bureaucracy*, ix–xviii. Indianapolis: Liberty Fund.

- Silva, Elaini Cristina Gonzaga da, Priscila Spécie, e Denise Vitale. 2010. “Atual arranjo institucional da política externa brasileira”. Brasília: IPEA, Texto para Discussão, n. 1489.
- Tullock, Gordon. 2004. *Bureaucracy*. Indianapolis: Liberty Fund.
- Wagner, Alexander F. 2011. “Loyalty and Competence in Public Agencies”. *Public Choice* 146 (1–2): 145–62.
- Weber, Max. 1968. *Economy and Society*. 2 vols. Berkley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Wilson, Woodrow. 1887. “O Estudo da Administração”. *Revista do Serviço Público*, 56(3): 349–66, 2005.
- Wintrobe, Ronald. 1997. “Modern bureaucratic theory”. In *Perspectives on Public Choice: a handbook*, 1<sup>st</sup> Edition, 429–54. UK: Cambridge University Press.
- Wise, Lois Recascino. 2004. “Bureaucratic posture: On the need for a composite theory of bureaucratic behavior”. *Public Administration Review* 64 (6): 669–680.
- Wyckoff, Paul Gary. 1990. “The simple analytics of slack-maximizing bureaucracy”. *Public Choice* 67 (1): 35–47.
- Young, Robert A. 1991. “Budget size and bureaucratic careers”. In *The Budget-Maximizing Bureaucrat*, 33–58. Pittsburg: University of Pittsburg Press.

## Apêndices

### Apêndice A – Boxplot do ano de referência de promoção à elite diplomática



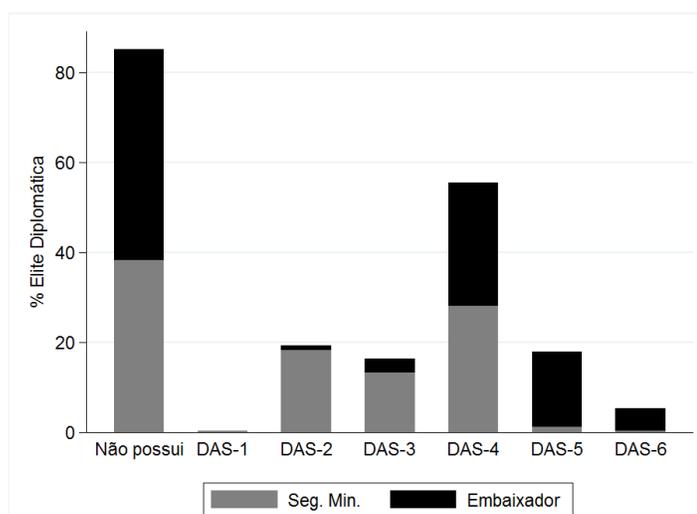
Fonte: Anuário do Pessoal do MRE Diplomatas (2010). Elaboração do autor.

### Apêndice B – Quadro dos cargos de confiança (DAS 1 ao 6) do MRE

DAS/NE	Cargo(s)
NE	Secretário Geral
DAS 6	101.6 Secretário de órgãos finalísticos, Dirigente de Autarquias e Fundações, Subsecretários de órgãos da Presidência da República (Subsecretários Gerais e Diretor do Instituto Rio Branco)
	102.6 Assessor Especial
DAS 5	101.5 Chefe de Gabinete, Diretor de Departamento, Consultor Jurídico, Secretário de Controle Interno, Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Direção (Secretário da Secretaria de Planejamento Diplomático, Inspetor Geral, Corregedor Geral e Chefe de Cerimonial)
	102.5 Assessor Especial (Gabinete do Ministro e Secretaria Geral)
DAS 4	101.4 Coordenador Geral (Subchefe do Gabinete do Ministro, Chefe da Assessoria de Imprensa do Gabinete, Chefes de Gabinetes das Subsecretarias, Diretor Geral Adjunto do IRBr, Subchefe de Cerimonial e Chefes de Escritório de Representação)
	102.4 Assessor (Gabinete do Ministro, Secretaria Geral e Agência Brasileira de Cooperação)
DAS 3	101.3 Coordenador (em subsecretarias, assessorias, departamentos, divisões etc.)
	102.3 Assessor técnico
DAS 2	101.2 Chefe de Divisão (Gerente e Chefe de Setor; Chefe de Secretaria Acadêmica e Administrativa do IRBr)
	102.2 Assistente
DAS 1	101.1 Chefe de seção, assistência intermediária
	102.1 Assistente técnico

Nota: O quadro foi extraído e adaptado de Cavalcante e Lotta (2015, 16), que tem como fonte Art. 4º do Decreto nº 4.567, de 1º de janeiro de 2003. Contudo, as informações entre parênteses resumem a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, apresentado pelo Decreto de Nº 7.557, de 26 de Agosto de 2011.

### Apêndice C – Cargos de direção e assessoramento (DAS) para a elite diplomática



Fonte: DAS fornecido por Lopez (2015) e Anuário do Pessoal do MRE Diplomatas (2010). Elaboração do autor.

### Apêndice D – Correlações entre a VD e VIs:

#### Segundos (SEG. MIN.) e Primeiros Ministros (PRIM. MIN.)

	SEG. MIN.	ONU	ORGINT	BUROC	PRESREP	EMBCONS A	EMBCONS B	EMBCONS C	EMBCONS D	DAS
SEG. MIN.	1.0000									
ONU	-0.1433	1.0000								
ORGINT	-0.2158	0.5851	1.0000							
BUROC	0.0230	-0.0380	0.0117	1.0000						
PRESREP	-0.0112	-0.0100	0.0154	0.6995	1.0000					
EMBCONS A	0.1038	-0.2848	-0.3913	0.0377	0.0864	1.0000				
EMBCONS B	0.2278	-0.1459	-0.1593	-0.1247	-0.1338	-0.1137	1.0000			
EMBCONS C	0.4342	-0.1747	-0.2656	-0.0049	-0.0429	-0.0038	0.0298	1.0000		
EMBCONS D	0.0295	-0.1097	-0.1512	-0.0229	0.0227	0.0710	0.0392	0.2292	1.0000	
DAS	-0.2025	-0.0127	0.0034	-0.1463	-0.1187	0.0269	-0.0409	-0.0445	0.0904	1.0000

Fonte: Anuário do Pessoal do MRE Diplomatas (2010). Elaboração do autor.

	PRIM. MIN.	ONU	ORGINT	BUROC	PRESREP	EMBCONS A	EMBCONS B	EMBCONS C	EMBCONS D	DAS
PRIM. MIN.	1.0000									
ONU	-0.1592	1.0000								
ORGINT	-0.1513	0.7081	1.0000							
BUROC	0.0099	-0.1091	-0.0930	1.0000						
PRESREP	-0.2141	-0.0858	-0.0111	0.1356	1.0000					
EMBCONS A	0.0826	-0.3786	-0.4657	0.0857	0.0614	1.0000				
EMBCONS B	0.3242	-0.0061	-0.0785	0.0364	-0.0045	-0.0761	1.0000			
EMBCONS C	0.4838	-0.0592	-0.1417	-0.0726	-0.1930	0.0244	-0.0271	1.0000		
EMBCONS D	0.1670	-0.0965	-0.1598	0.0611	-0.0582	0.0590	-0.0174	0.2640	1.0000	
DAS	-0.0146	0.0673	0.0609	-0.1174	-0.1489	-0.1111	0.0017	-0.1214	-0.0392	1.0000

Fonte: Anuário do Pessoal do MRE Diplomatas (2010). Elaboração do autor.

**Apêndice E – Resultados da MQO para o tempo de promoção (VD) dos Segundos Ministros**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ONU	-1.727 (5.286)	-1.552 (5.314)	0.0888 (5.250)	1.165 (4.755)	0.784 (4.679)
ORGINT	-11.24* (4.426)	-11.32* (4.445)	-8.733 (4.606)	-1.967 (4.292)	-1.780 (4.223)
PRESREP		-3.330 (6.012)	-2.653 (5.935)	-0.398 (5.388)	-0.989 (5.305)
BUROC		2.430 (3.689)	3.150 (3.629)	2.164 (3.292)	1.358 (3.250)
EMBCONS A			2.893 (2.991)	5.457* (2.730)	5.592* (2.686)
EMBCONS B			10.21** (3.129)	11.18*** (2.835)	10.67*** (2.795)
EMBCONS C				11.93*** (1.648)	11.61*** (1.625)
EMBCONS D				-14.86 (-9.522)	-12.02 (-9.418)
DAS					-14.03** -4.800
Constante	286.6*** (-3.566)	286.1*** (-3.933)	269.7*** (-7.959)	241.3*** (-8.263)	250.2*** (-8.683)
Obs.	235	235	235	235	235
R-quadrado Ajust.	0.039	0.032	0.068	0.237	0.261

Erros padrões entre parênteses. \*sig. a 0.05, \*\*sig. a 0.01, \*\*\* sig. a 0.001

**Apêndice F – Resultados da MQO para o tempo de promoção (VD) dos Embaixadores**

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
ONU	-5.553 (5.489)	-7.364 (5.411)	-8.825 (5.143)	-10.10* (-4.464)	-10.15* (-4.471)
ORGINT	-4.100 (5.466)	-2.855 (5.365)	1.169 (5.380)	6.593 (-4.735)	6.666 (-4.743)
PRESREP		-11.60** (3.659)	-11.72*** (3.467)	-7.371* (-3.058)	-7.033* (-3.101)
BUROC		0.915 (3.164)	0.326 (2.998)	1.378 (-2.612)	1.561 (-2.630)
EMBCONS A			2.438 (2.741)	3.129 (-2.380)	3.275 (-2.392)
EMBCONS B			16.85*** (3.506)	17.98*** (-3.045)	18.00*** (-3.050)
EMBCONS C				12.78*** (-1.726)	12.96*** (-1.750)
EMBCONS D				4.510 (-7.452)	4.497 (-7.463)
DAS					3.647 (-5.257)
Constante	354.3*** (4.563)	359.5*** (5.075)	338.8*** (9.233)	308.4*** (-8.914)	306.0*** (-9.540)
Obs.	186	186	186	186	186
R-quadrado Ajust.	0.018	0.059	0.158	0.366	0.364

Erros padrões entre parênteses. \*sig. a 0.05, \*\*sig. a 0.01, \*\*\* sig. a 0.001