

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**GIANMARCO LOURES FERREIRA**

**A promoção da (des)igualdade racial no serviço público: burocracia, ativismo e as ações afirmativas no Instituto Rio Branco**

**Brasília**

**2022**

**GIANMARCO LOURES FERREIRA**

**A promoção da (des)igualdade racial no serviço público: burocracia, ativismo e as ações afirmativas no Instituto Rio Branco**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito, Estado e Constituição.

Orientador: Doutor Menelick de Carvalho Netto

Co-orientadora: Doutora Rebecca Lemos Igreja

**Brasília**

**2022**

GIANMARCO LOURES FERREIRA

A PROMOÇÃO DA (DES)IGUALDADE RACIAL NO SERVIÇO PÚBLICO:  
BUROCRACIA, ATIVISMO E AS AÇÕES AFIRMATIVAS NO INSTITUTO RIO  
BRANCO

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, como requisito para obtenção do título de Doutor em Direito, na área de concentração Direito, Estado e Constituição. Orientador: Doutor Menelick de Carvalho Netto. Co-orientadora: Doutora Rebecca Lemos Igreja

**BANCA EXAMINADORA**

Doutor Menelick de Carvalho Netto (presidente)  
Universidade de Brasília

Doutora Ana Cláudia Farranha (membra interna)  
Universidade de Brasília

Doutora Maria do Carmo Rebouças dos Santos (membra externa)  
Universidade Federal do Sul da Bahia

Doutora Tatiana Dias Silva (membra externa)  
Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

Doutora Talita Rampin (suplente)  
Universidade de Brasília

Brasília – DF, 8 de dezembro de 2022.

Resultado: APROVADO

## **DEDICATÓRIA**

Para Debora, Kali e Cecília

## **AGRADECIMENTOS**

A minha família pelo apoio e paciência nesse longo processo de aprendizado.

A Debora Rezende pela leitura atenta, sugestões de leitura, críticas, diálogos e provocações.

Ao Laboratório de Acesso à Justiça e Desigualdades – LADES e ao Colégio de Estudos Latino-Americano pela acolhida e oportunidades de aprendizado.

Ao Programa de Pós-Graduação em Direito, da UnB, professores e colegas, pela convivência instigante.

Aos meus orientadores, Professor Menelick de Carvalho Netto e Professora Rebecca Lemos Igreja, pelo imenso incentivo, apoio e compreensão.

A amigos e amigas sempre presentes de diversas forma e em diferentes momentos.

Por isso, para além do seu objetivo mais direto e concreto de incrementar a presença negra em espaços historicamente tão monocromáticos quanto monopólicos, as cotas raciais cumprem também missões não declaradas. Elas no impelem à reflexão e à ação antirracista, para muito além dos meros discursos rasos da branquitude meritocrática. Também nos mobilizam a avançar para garantir dignidade às pessoas negras, cujas vidas importam hoje e agora. Além disso, as cotas raciais nos revelam que um futuro digno e próspero é direito incontestado do povo negro. Não num sentido individual e egoísta, mas sim, coletivo, a partir de uma cosmo percepção afrodiaspórica ubuntu que busca concretizar o real sentido do “eu sou porque nós somos” (*ubuntu*). (VAZ, 2022, p. 27)

## RESUMO

A tese tem por objeto buscar compreender os resultados e impactos das ações afirmativas na burocracia pública em termos de combate à desigualdade racial. Para tanto buscou-se identificar o número de pessoas que se autodeclaravam negras beneficiadas pelas ações afirmativas; qual o impacto dessa presença negra na burocracia, em termos de possível atuação a favor do seu grupo de origem e de que maneira estes dois aspectos auxiliam no combate à desigualdade racial. Dois marcos teóricos foram mobilizados para essa discussão, o da teoria das desigualdades e o da burocracia representativa. A conjugação de ambos possibilitou uma análise no nível institucional das ações afirmativas e da burocracia pública, ampliando a própria concepção das políticas afirmativas, para além de sua justificção a partir da igualdade, diferença e diversidade, destacando sua função de combate à desigualdade racial. O método de pesquisa adotado foi o estudo de campo, referente ao ingresso na carreira diplomática, que conta tanto com o Programa de Ação Afirmativa – Bolsa Vocação, a cargo do Instituto Rio Branco, e que é voltado para a preparação de pessoas negras ao concurso, quanto com a reserva de vagas para pessoas negras, nos termos da Lei Federal n.º 12.990, de 2014. O *corpus* do estudo de caso baseou-se em fontes primárias e secundárias, além de entrevistas. Pela pesquisa realizada foi possível identificar o aumento de pessoas autodeclaradas negras na carreira diplomática, alterações do processo seletivo democratizantes e elitizantes e seu impacto em relação a beneficiários das ações afirmativas. Também foi possível identificar a agência dessas pessoas no combate à desigualdade racial, o que caracteriza o que se chama de burocracia representativa ativa. Conclui-se que estudar os institutos jurídicos em sua prática auxilia a identificar sua potencialidade e seus limites, especialmente numa abordagem interdisciplinar. Demonstrou-se como é necessário abordar as ações afirmativas do ponto de vista do efetivo combate à desigualdade racial, não sendo suficiente um foco exclusivo no processo seletivo de ingresso. Identificou-se, por fim, que é preciso que pessoas vinculadas com a questão racial, negras e não-negras, tenham condições para atuar, sendo que a estrutura burocrática pode vir a ser impeditiva ou aliada nesse processo.

Palavras-chave: Ações Afirmativas; Cotas Raciais; Concurso Público; Desigualdade Racial; Burocracia Representativa.

## **ABSTRACT**

The thesis aims to understand the results and impacts of affirmative action in the public bureaucracy in terms of combating racial inequality. To this end, we sought to identify the number of self-declared blacks who benefited from affirmative action; what was the impact of this black presence in the bureaucracy, in terms of possible action in favor of their group of origin, and in what way these two aspects help combat racial inequality. Two theoretical frameworks were mobilized for this discussion, the theory of inequalities and that of representative bureaucracy. The combination of both allowed an analysis at the institutional level of affirmative action and public bureaucracy, broadening the very conception of affirmative policies, beyond their justification based on equality, difference, and diversity, highlighting their function of combating racial inequality. The research method adopted was a field study, referring to diplomatic career entrance, which has both the Affirmative Action Program - Vocational Scholarship, under the Rio Branco Institute, and which is aimed at preparing black people for the competition, as well as the reservation of vacancies for black people, under Law No. 12,990/2014. The corpus of the case study was based on primary and secondary sources, as well as interviews. Through the research conducted, it was possible to identify the increase of self-declared black people in the diplomatic career, democratizing and elitizing changes in the selection process, and their impact on beneficiaries of affirmative action. It was also possible to identify the agency of these people in combating racial inequality, which characterizes what is called an active representative bureaucracy. It is concluded that studying legal institutes in their practice helps to identify their potential and their limits, especially in an interdisciplinary approach. It was shown that it is necessary to approach affirmative action from the point of view of effectively combating racial inequality and that an exclusive focus on the selective admission process is not sufficient. It was identified, finally, that it is necessary that people linked to the racial issue, black and non-black, have conditions to act, and the bureaucratic structure may become an impediment or an ally in this process.

**Keywords:** Affirmative Action; Racial Quotas; Public Sector Entrance Examination; Racial Inequality; Representative Bureaucracy.

## RESUMEN

El objetivo de esta tesis es tratar de entender los resultados e impactos de la acción afirmativa en la burocracia pública en términos de lucha contra la desigualdad racial. Para ello, se buscó identificar el número de negros autodeclarados que se beneficiaron de la acción afirmativa, el impacto de esta presencia negra en la burocracia, en términos de una posible acción a favor de su grupo de origen y cómo estos dos aspectos ayudan a combatir la desigualdad racial. Para esta discusión se movilizaron dos marcos teóricos, el de la teoría de las desigualdades y el de la burocracia representativa. La combinación de ambas permitió un análisis a nivel institucional de la acción afirmativa y de la burocracia pública, ampliando el concepto mismo de las políticas afirmativas, más allá de su justificación basada en la igualdad, la diferencia y la diversidad, destacando su función en el combate a la desigualdad racial. El método de investigación adoptado fue el estudio de campo, referido a la entrada en la carrera diplomática, que cuenta tanto con el Programa de Acción Afirmativa - Bolsa Vocacional, a cargo del Instituto Rio Branco, y que se volcó para la preparación de personas negras al concurso, como para la reserva de vagas para personas negras, en los términos de la Ley n.º 12.990, de 2014. El corpus del estudio de caso se basó en fuentes primarias y secundarias, además de entrevistas. La investigación permitió identificar el aumento de personas negras autodeclaradas en la carrera diplomática, los cambios en el proceso de selección democratizador y elitista y su impacto en los beneficiarios de la acción afirmativa. También fue posible identificar la agencia de estas personas en la lucha contra la desigualdad racial, que caracteriza lo que se llama burocracia representativa activa. Se concluye que el estudio de los institutos jurídicos en su práctica ayuda a identificar su potencial y sus límites, especialmente en un enfoque interdisciplinario. Se demostró que es necesario enfocar la acción afirmativa desde el punto de vista de la lucha efectiva contra la desigualdad racial, y que no basta con centrarse exclusivamente en el proceso de admisión selectiva. Se identificó, finalmente, que es necesario que las personas vinculadas a la cuestión racial, negras y no negras, tengan condiciones para actuar, y la estructura burocrática puede convertirse en un impedimento o en un aliado en este proceso.

Palabras clave: Acción Afirmativa; Cuotas Raciales; Examen de Acceso al Sector Público; Desigualdad Racial; Burocracia Representativa.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relações causais básicas da desigualdade categorial .....	112
Figura 2 - Evolução anual de vagas no CACD, nas bolsas ofertadas no PAA e a concorrência do PAA.....	175
Figura 3 - Histórico da nota de corte da primeira fase .....	183
Figura 4 - Degraus hierárquicos de progressão profissional .....	186
Figura 5 - Processo de elaboração do Quadro de Acesso.....	191
Figura 6 - Anos de Estudo .....	220

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Avaliação da idoneidade de fontes documentais acessadas via internet.....	41
Quadro 2 - Pesquisas identificadas sobre políticas afirmativas no IRBr (2002 a 2021)	70
Quadro 3 - Raízes, dinâmicas e interações dos três tipos de desigualdade .....	95
Quadro 4- Efeitos da presença ou ausência de categoria interna e externa.....	102
Quadro 5 - Os mecanismos da desigualdade e sua dinâmica interativa .....	105
Quadro 6 - Mecanismos de Igualdade .....	114
Quadro 7 - Conceito de representação em Hanna Pitkin.....	125
Quadro 8 - Três Pilares das Instituições .....	146
Quadro 9 - Distribuição anual dos Estados que receberam o concurso do IRBr.....	156
Quadro 10 - Relação entre maior e menor nota por grupos na 1ª fase dos CACDs 2011 a 2013 .....	161
Quadro 11 - Data de abertura do edital de CADC e data de abertura do edital PAA ..	178
Quadro 12 - Atualização do valor da Bolsa-Prêmio Vocação para a Diplomacia, de acordo com a inflação.....	179
Quadro 13 - Comparativo de notas finais entre ampla concorrência e cotistas.....	182
Quadro 14 - Comparativo da média de notas finais entre ampla concorrência e cotistas .....	182
Quadro 15 - Critérios de habilitação para promoções na carreira de diplomata .....	190
Quadro 16 - Composição das Câmaras de Avaliação e da Comissão de Promoções...	192
Quadro 17 - Nome de turmas de formando no IRBr (1989-2020) .....	223
Quadro 18 - Personalidades homenageadas .....	223
Quadro 19 - Processo Seletivo CACD 2002-2020 .....	297
Quadro 20 - Processo Seletivo PAA 2002-2020 .....	308

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de inscrições e de aprovações nos exames vestibulares do Instituto Rio Branco de 1946 a 1990 .....	59
Tabela 2 – Número de inscrições e de aprovações nos exames vestibulares do Instituto Rio Branco de 1991 a 2019 .....	60
Tabela 3 - Quantitativo de autodeclarados afrodescendentes aprovados nos CACDs 2011 a 2013 .....	162
Tabela 4 - Reprovação em língua inglesa, CACD 2017 a 2022, para candidatas(os) da ampla concorrência e candidatas(os) cotistas .....	165
Tabela 5 - Percentual de candidatas(os) reprovados em língua estrangeira de 2017 a 2022, por grupo .....	166
Tabela 6 - Bolsas concedidas, inscritos e concorrência no PAA.....	174
Tabela 7 - Aprovação de ex-bolsistas no CADC.....	176
Tabela 8 - Aprovação de ex-bolsistas e pessoas negras autodeclaradas não bolsistas, nos anos de 2015 a 2022 .....	177
Tabela 9 - Número total de vagas ofertadas e de vagas reservadas de acordo com a Lei 12.990, de 2014, nos CACDs .....	181
Tabela 10 - Concorrência no CACD para ampla concorrência e cotistas e número de cotistas aprovados.....	182

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABA – Associação Brasileira de Antropologia  
ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política  
AC – Estado do Acre  
ADB – Associação de Diplomatas do Brasil  
ADC – Ação Declaratória de Constitucionalidade  
ADPF – Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental  
AL – Estado de Alagoas  
AM – Estado de Amazonas  
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais  
AP – Estado do Amapá  
BA – Estado da Bahia  
CACD – Concurso de Admissão à Carreira Diplomática  
CAD – Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas  
CAE – Curso de Altos Estudos  
CAP – Curso de Atualização em Política Externa  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior  
CCF – *Cooperative Commonwealth Federation*  
CE – Estado do Ceará  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
CGGR – Comitê Gestor de Gênero e Raça  
CPDC – Curso de Preparação à Carreira Diplomática  
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
DF – Distrito Federal  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
GO – Estado de Goiás  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IRBr – Instituto Rio Branco  
LGBTQIA+ - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transexuais ou Travestis, *Queer*, Intersexos, Assexuais e demais orientações sexuais e identidades de gênero  
MA – Estado do Maranhão  
MG – Estado de Minas Gerais  
MRE – Ministério de Relações Exteriores

MS – Estado de Mato Grosso do Sul  
MT – Estado de Mato Grosso  
NPA – *New Public Administration*  
NPM – *New Public Management*  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PA – Estado do Pará  
PAA – Programa de Ação Afirmativa “Bolsa Vocação para a Diplomacia”  
PB – Estado de Paraíba  
PE – Estado de Pernambuco  
PI – Estado de Piauí  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PR – Estado de Paraná  
PROUNI – Programa Universidade para Todos  
RJ – Estado do Rio de Janeiro  
RN – Estado de Rio Grande do Norte  
RO – Estado de Rondônia  
RR – Estado de Roraima  
RS – Estado do Rio Grande do Sul  
SADQ – *Software* de análise de dados qualitativos  
SBS – Sociedade Brasileira de Sociologia  
SC – Estado de Santa Catarina  
SE – Estado de Sergipe  
SEPPIR – Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial  
SERE – Secretaria de Relações Exteriores  
SP – Estado de São Paulo  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TCC – Trabalho de Conclusão de Curso  
TO – Estado de Tocantins  
TRF – Tribunal Regional Federal  
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	A DIPLOMACIA BRASILEIRA.....	47
2.1	Origens da Diplomacia .....	47
2.2	Desenvolvimento institucional da diplomacia brasileira .....	50
2.2.1	O período patrimonial.....	51
2.2.2	O período carismático.....	53
2.2.3	O período burocrático-racional.....	55
2.2.4	O período de redemocratização .....	59
2.3	A presença negra na diplomacia brasileira .....	62
2.4	a delimitação do campo .....	67
2.4.1	Contexto, o caso e unidades de análise.....	68
2.4.2	O que dizem os estudos sobre ações afirmativas no IRBr?.....	70
2.5	Conclusões do capítulo .....	77
3	AÇÕES AFIRMATIVAS e DESIGUALDADE.....	78
3.1	Ações afirmativas, igualdade e diferença .....	78
3.2	As ações afirmativas e desigualdade .....	90
3.3	A desigualdade como um fenômeno multidimensional.....	92
3.3.1	Enfoque interdisciplinar .....	93
3.3.2	Os tipos de desigualdades.....	94
3.3.3	Níveis de reprodução e análise da desigualdade .....	96
3.4	Aspectos relacionais da desigualdade.....	98
3.5	Mecanismos de produção da desigualdade .....	103
3.5.1	Exploração .....	106
3.5.2	Cercamento de oportunidades .....	108
3.5.3	Emulação, Adaptação e desigualdade .....	111
3.6	Mecanismos de combate à desigualdade .....	113
3.7	Conclusões do capítulo .....	116
4	AÇÕES AFIRMATIVAS E BUROCRACIA REPRESENTATIVA .....	119
4.1	Estado e burocracia .....	119
4.2	Por que olhar para a burocracia?.....	121
4.3	Concepções a respeito de representação .....	124
4.4	Origens da burocracia representativa.....	129
4.5	Dimensões da burocracia representativa.....	134
4.5.1	Burocracia representativa como poder .....	136

4.5.2	Burocracia representativa como igualdade de oportunidades .....	137
4.5.3	Burocracia representativa como diversidade.....	140
4.6	Aspectos controvertidos da teoria da burocracia representativa.....	142
4.7	Pilares institucionais .....	146
4.8	Conclusões do capítulo .....	148
5	MECANISMOS DE COMBATE À DESIGUALDADE NO INSTITUTO RIO BRANCO .....	150
5.1	Pilar regulatório .....	150
5.1.1	O processo de seleção do CACD.....	151
5.1.2	A regulamentação das ações afirmativas e o IRBr .....	167
5.1.3	Normas internas .....	185
5.2	Conclusões do capítulo .....	198
6	A BUROCRACIA REPRESENTATIVA ATIVA NO INSTITUTO RIO BRANCO 201	
6.1	Pilar normativo .....	201
6.1.1	A neutralidade diplomática.....	202
6.1.2	A representação ativa na diplomacia .....	206
6.2	Pilar cultural-cognitivo .....	217
6.2.1	Guias de estudos .....	219
6.2.2	Patronesses e Patronos de Turmas.....	222
6.2.3	Discursos dos formandos.....	226
6.2.4	Estética de diplomatas .....	233
6.3	Conclusões do capítulo .....	237
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	240
	REFERÊNCIAS .....	271
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA .....	295
	APÊNDICE B – PROCESSO SELETIVO PARA A CARREIRA DIPLOMÁTICA 2002- 2020 .....	297
	APÊNDICE C – PROCESSO SELETIVO PARA O PROGRAMA DE AÇÕES AFIRMATIVAS 2002-2020 .....	308
	ANEXO A – EXTRATO DE PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO.....	318
	ANEXO B – TERMO DE AJUSTE DE PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO.....	319
	ANEXO C – MENTORIA MÔNICA DE MENEZES CAMPOS .....	322
	ANEXO D – EDITAL DIVERSIDADE ADB.....	331

## 1 INTRODUÇÃO

As ações afirmativas de recorte racial a favor da população negra<sup>1</sup> brasileira têm uma história recente. Este debate que teve seu auge na década de 1990, em que houve uma grande mobilização nacional a seu respeito, mantém-se como um profícuo campo de investigação, a considerar os inúmeros aspectos relacionados ao enfrentamento ao racismo. Buscar identificar os resultados concretos, em termos de aumento de número de pessoas ingressando por meio de cotas raciais em concursos públicos, e os possíveis impactos que essa política tem na burocracia pública, em termos de combate à desigualdade racial é o que move a pesquisa realizada nessa tese.

Embora tenha havido no Brasil um sistema legal segregacionista tão rígido como o que existiu nos Estados Unidos da América do Norte, também é possível identificar a utilização da lei como instrumento de preterição do negro e de perpetuação das desigualdades raciais, o que autoriza a falar numa versão brasileira da legislação Jim Crow (HERNÁNDEZ, 2017a). Ronaldo Vieira Júnior (2006) aponta a existência, ao longo do império e no início da república, de variada legislação restringindo o acesso dessa população à cidadania, ao sistema político-eleitoral, à manifestação religiosa, ao direito de ir e vir, à saúde, à educação, ao mercado de trabalho, ao acesso às Forças Armadas e à Guarda Nacional, a que ele chama de “ações negativas”.

A partir da República e até recentemente, com a Constituição de 1988, o que se tinha em relação à população negra eram medidas de combate ao racismo individualista, do ponto de vista de punição a seus perpetradores, ainda que com muitas limitações, como aponta Dora Lúcia de Lima Bertúlio (1989). O foco, em geral, era a conduta de algumas pessoas racistas, que manifestavam abertamente seu preconceito racial antinegro, oferecendo, em resposta, sanções na esfera civil ou penal para punir este tipo de comportamento tido como desviante.

Não havia, até então, políticas públicas para a população negra que se assemelhasse ao que se entende por ação afirmativa, com objetivo de combater a situação desfavorecida dessa maioria minorizada (SANTOS, 2020)<sup>2</sup>. Entretanto, para a população

---

<sup>1</sup> Para as pessoas brancas houve diversas ações a seu favor, desde as primeiras concessões de terras ainda no século XVI (RODRIGUES, 2005), depois no projeto de imigração voluntária e subsidiada de europeus, em meados do século XIX (APARECIDA DE JESUS, 1980; AZEVEDO, 1987; GOLIN, 2014; HERNÁNDEZ, 2017b) e, posteriormente, no acesso facilitado à educação (Dávila, 2003).

<sup>2</sup> Segundo Richard Santos (2020, p. 23): "Compreendo como Maioria Minorizada o grupo social majoritariamente formado por pretos e pardos (negros) conforme categorização do IBGE que, conquanto

branca, já era possível identificar mecanismos legais para sua proteção, quer no mercado de trabalho, quer na educação, ainda que, em geral, ausentes menção expressa a cor ou a pertencimento racial branco. São exemplos a chamada “Lei dos 2/3”, que previa a proporção de 2/3 de brasileiros para 1/3 de estrangeiros, nas contratações de três ou mais pessoas<sup>3</sup>, bem como a “Lei do Boi”, que previa um percentual de reserva de vagas para agricultores e seus filhos para ingresso no ensino médio e superior agrícola ou veterinário<sup>4</sup>, cujos maiores beneficiários foram os grandes proprietários rurais (MAGALHÃES, 2017). O público que preenchia os requisitos, nos dois casos, implicava uma exclusão da população negra dos benefícios dessas leis<sup>5</sup>.

Somente muito recentemente pode-se identificar mecanismos de promoção da igualdade para a população negra. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, surgem as primeiras iniciativas, em âmbito federal, de propostas específicas, entre as quais se destacam a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para valorizar a População Negra (1995), do Grupo para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (1996), o Programa Nacional de Direitos Humanos (1996), o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (2001) e finalmente, o Programa Nacional de Ações Afirmativas (2002)<sup>6</sup>.

Mais que um surto de consciência sobre a desigualdade racial – mesmo porque estudos sobre a temática remontam à década de 1950<sup>7</sup> - tais iniciativas são o resultado da confluência de vários fatores. A chegada ao poder do sociólogo Fernando Henrique Cardoso, ele mesmo um estudioso da questão racial no país, comprometido com a

---

conformem a maioria demográfica da população brasileira, é minoria em termos de acesso a direitos, serviços públicos, representação política, e, que racializados como seres inferiores, sofrem apagamento indentitário, são desidentificados(as), tornam-se, portanto, 'minorias' no acesso à cidadania, e 'maiorias' em todo o processo de espoliação econômica, social e cultural, por fim, as maiores vítimas de todas as formas de violência”.

<sup>3</sup> Decreto nº 19.482, de 12 de dezembro de 1930, que limita a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe, dispõe sobre a localização e amparo de trabalhadores nacionais, e dá outras providências (art. 3º).

<sup>4</sup> Lei 5.465, de 3 de julho de 1968, que dispõe sobre o preenchimento de vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola.

<sup>5</sup> De acordo com Arielle Silva Araújo (2013) a população negra também se viu beneficiada com a reserva do mercado de trabalho para o nacional, uma vez que, até então, era preterida pela mão-de-obra imigrante.

<sup>6</sup> Para uma visão esquemática do conjunto de ações adotadas no período de 1995-2002, ver Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin (2002), para políticas de reconhecimento, envolvendo, ainda, a propriedade da terra (quilombos) e a liberdade religiosa, ver Rebecca Lemos Igreja, Richard Santos e Carlos Agudelo (2023).

<sup>7</sup> Antônio Sérgio Guimarães (2009) aponta os estudos sobre relações raciais que a UNESCO patrocinou no país, entre 1950 e 1953, com o despontamento de nomes nacionais como Florestan Fernandes, Thales de Azevedo, Costa Pinto, Oracy Nogueira e René Ribeiro, embora condenável a omissão à Virgínia Leone Bicudo, única mulher negra a participar com destaque do Projeto (BICUDO, 2010). Além disso, destaca a participação de Abdias do Nascimento, Guerreiro Ramos e Edison Carneiro, com a realização do I Congresso Nacional do Negro, em 1958.

mudança da percepção do Brasil, no contexto internacional, em relação aos direitos humanos (IGREJA, 2005), tem seu peso, embora a postura dúbia desse, tenha mantido a questão mais em âmbito teórico que efetivamente prático. Maior destaque se dá a pressão política de duas ordens: interna e externa.

A pressão interna decorre da culminância de um processo de crescente organização dos movimentos negros, com diferentes métodos de luta (DOMINGUES, 2007), que para além de demonstrar sua relevância e união, logra uma certa institucionalização no governo federal (SANTOS; FERREIRA, 2013). Sua força também se mostra na organização da Marcha Nacional Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Igualdade e pela Vida, realizada em 20.11.1995, que levou mais de 30.000 (trinta mil) pessoas à Brasília e culminou na entrega de uma carta de reivindicações<sup>8</sup> ao então Presidente Fernando Henrique Cardoso, contendo um Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial, com reivindicações nas áreas de democratização da informação, mercado de trabalho, educação, cultura e comunicação, violência e terra. Essa pressão interna extrapola seus limites nacionais e ganha ecos internacionais com denúncias diretas à Organização Internacional do Trabalho – OIT, da situação de discriminação racial vivida no mercado do trabalho (BENTO, 2022) e na mobilização e a participação ativa na III Conferência Mundial contra o Racismo, Xenofobia e Intolerância correlata, promovido pela Organização Nacional das Nações Unidas – ONU, em Durban, na África do Sul, no ano de 2001. Em ambos os casos há a formal adesão do país a compromissos para o combate ao racismo e à discriminação racial, seja na forma do acompanhamento de ações decorrentes do Convênio 111<sup>9</sup>, seja na forma de adesão à Declaração e Programa de Ação de Durban<sup>10</sup>, instando aos Estados signatários a adoção de medidas concretas para o combate às questões apresentadas na conferência.

Por fim, não se pode deixar de considerar o giro multicultural (RAHIER; DOUGÉ-PROSPER, 2014) e a influência das instituições de fomento internacional e agências internacionais, condicionando o acesso a programas de financiamento à adoção de políticas para a população negra, como o caso do Banco Interamericano e Banco

---

<sup>8</sup> Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/marcha-zumbi-reune-30-mil-em-brasilia/docset/910>. Acesso em 3.11.2022.

<sup>9</sup> O Decreto Federal nº 62.150, de 19.01.1968 promulgou a Convenção nº 111, da OIT, sobre discriminação em matéria de emprego e profissão, tornando obrigatória sua execução e cumprimento em território nacional.

<sup>10</sup> De especial interesse para o presente trabalho as estratégias para alcançar a igualdade plena e efetiva, de nºs 107 e 108, com expressa menção a medidas positivas e especiais para um desenvolvimento social igualitário (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2001).

Mundial, além do papel do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, a Organização dos Estados Americanos – OEA e a *United States Agency for International Development* – USAID (IGREJA; AGUDELO, 2014).

É também nesse momento, no ano de 2002, que surge no Ministério de Relações Exteriores, em seu Instituto Rio Branco, o Programa de Ação Afirmativa, “Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia” – PAA, fruto do Protocolo de Cooperação nº 08.0001.00/2002, firmado entre o Ministério de Relações Exteriores, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério de Justiça e o Ministério da Cultura, visando a “propiciar maior igualdade de oportunidades e diversidade na preparação ao concurso do Instituto Rio Branco para formação de diplomatas brasileiros, por meio de apoio a candidatos afrodescendentes, e com equidade de gênero” (BRASIL, 2002), estudo de caso desenvolvido nesta tese.

Diferentemente de outros programas de ações afirmativas, tendentes a se concentrar em cotas (fixas ou percentuais) ou bônus, o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco adotou a modalidade de fornecimento de bolsas de estudos. Iniciativa algo semelhante a essa já havia sido adotada, em 1999, no projeto Geração XXI, desenvolvido pelo Geledés – Instituto da Mulher Negra, com apoio financeiro da Fundação Bank Boston, fornecendo bolsas de estudos para jovens negras promissoras de famílias pobres, durante o período escolar, para ingresso no mercado de trabalho (TELLES, 2003). Entretanto, diferentemente desse projeto<sup>11</sup> de escopo ampliado<sup>12</sup>, o Programa de Ação Afirmativa do IRBr concede aos aprovados num processo seletivo uma bolsa em dinheiro durante determinado período de tempo, tendo por objetivo auxiliar na preparação para o concurso e, assim, ampliar as condições de ingresso de pessoas negras na carreira diplomática, o que se confirma com a obrigação de inscrição e participação no Concurso de Admissão da Carreira Diplomática – CACD que o sucede.

---

<sup>11</sup> Para detalhes do Projeto, consultar Projeto Geração XXI – Memória Institucional. Disponível em: <https://www.geledes.org.br/projeto-geracao-xxi-memoria-institucional/>. Acesso em: 21.11.2020.

<sup>12</sup> “O Projeto Geração XXI foi uma ação afirmativa fundamentada e dirigida na perspectiva do desenvolvimento humano sustentável que, por meio de uma proposta político-pedagógica inovadora, toma 21 jovens negros/as como sujeitos de direitos, produz condições de aprendizado e de desenvolvimento de talentos, acesso a novas linguagens e tecnologias, amplia as possibilidades de equidade nas condições econômicas, sociais e culturais, contribuindo para o aperfeiçoamento e fortalecimento da construção democrática no Brasil.” Disponível em: <https://www.geledes.org.br/geledes-e-o-projeto-geracao-xxi/>. Acesso em 21.11.2020.

As informações do Instituto Rio Branco apontam que ao longo de 14 (quatorze anos)<sup>13</sup> foram investidos mais de R\$ 15,5 milhões (quinze vírgula cinco milhões de reais) na execução do programa, com a concessão de 677 bolsas para 403 pessoas negras. Desse montante<sup>14</sup>, até 2013 – último concurso em que ainda não havia reserva de 20% das vagas pela Lei Federal nº 12.990, de 2014 – de acordo com o IRBr foram aprovadas 13 (treze) ex-bolsistas. De 2014 a 2019, considerando ex-bolsistas aprovados dentro da reserva e na ampla concorrência, esse número sobe para 30 (3 na ampla concorrência e 27 nas vagas reservadas). Hoje, os dados do IRBr apontam 49 bolsistas, aprovados ao longo de 20 anos<sup>15</sup>.

Esses dados iniciais, por si só, nos levam a refletir sobre qual o papel das ações afirmativas na promoção da igualdade. É possível pensar que buscar assegurar igualdade de oportunidades é suficiente para combater a desigualdade racial? É possível olhar hoje para uma instituição burocrática que aplica há anos uma política de ação afirmativa e ver diferença em sua composição e em suas práticas? Ou a satisfação do princípio de igualdade formal deve ser considerado suficiente para uma sociedade liberal? Estas – e outras questões – devem ser cotejadas também, como se fez, de início, com uma perspectiva histórica e geopolítica.

Do início das ações afirmativas para cá, houve um crescimento espantoso de iniciativas nesse sentido, capitaneadas por governos alinhados à esquerda, quer na educação, quer no serviço público, o que veio a ser reforçada pelo posicionamento do Supremo Tribunal Federal de sua adequação e constitucionalidade no contexto brasileiro (ADPF nº 186 e ADC nº 41). Do pioneirismo da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e a Universidade Estadual do Norte Fluminense, em âmbito estadual, e da Universidade de Brasília, em âmbito federal, nos idos de 2000, até hoje, em que as cotas raciais – ainda que na forma de subcotas – abrangem um universo de 95 instituições de ensino superior<sup>16</sup>, um longo caminho foi percorrido. Da mesma forma, da primeira portaria no âmbito federal<sup>17</sup> (Portaria MDA nº 202, de 4.09.2001), com cotas para negros em cargos públicos

---

<sup>13</sup> Considerando o início do programa em 2002, os dados se referem a 2016. Disponível em: <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/programa-de-acao-afirmativa>. Acesso em 21.11.2020.

<sup>14</sup> Esses números, no entanto, divergem do levantamento feito nessa pesquisa. Ver, a respeito, Tabela 7 – Aprovação de ex-bolsistas no CACD.

<sup>15</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/programa-de-acao-afirmativa>. Acesso em 3.11.2022.

<sup>16</sup> Dados extraídos de Mapa das Ações Afirmativas no Brasil. Disponível em: <http://gema.iesp.uerj.br/mapa-da-acao-afirmativa/>. Acesso em 7.11.2020.

<sup>17</sup> Para um histórico da legislação federal nesse período inicial, verificar: “Instrumentos Normativos Federais Relacionados ao Preconceito e às Desigualdades Raciais (1950 a 2003)”. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/igualdaderacial/images/stories/pdf/legislacao.pdf>. Acesso em: 7.11.2020.

federais, até, hoje, com cerca de 190 (cento e noventa) normas de âmbito nacional, federal, distrital, estadual e municipal<sup>18</sup>, com reservas de vagas, vários avanços na elaboração e problemas na execução da política. Mais recentemente, a própria determinação do Tribunal Superior Eleitoral para criação de cotas no Fundo Eleitoral para candidatos negros<sup>19</sup> é um sinal das inúmeras possibilidades em torno das ações afirmativas para a população negra.

Por outro lado, é ainda a desigualdade racial que chama a atenção e se apresenta como uma característica persistente da sociedade brasileira. Os estudos realizados nos anos 1970 e 1980 por Carlos Hasenbalg (2005) e Nelson do Valle e Silva (1980) defendiam que a discriminação racial se atualiza sob novas formas, contribuindo para perpetuar uma situação de desigualdade social dos negros. Nos anos 90, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, órgão do governo, divulgou dados revelando a permanência da desigualdade racial no país (HENRIQUES, 2001). Esses estudos confirmam o racismo como elemento estruturante das desigualdades sociais existentes entre negros e brancos no país, embora se dedicassem mais à desigualdade de renda. Atualmente, essas pesquisas pioneiras se veem reafirmadas com novas investigações que comprovam a separação social entre negros e brancos em diversos indicadores sociais, como acesso a alimentos (ROSSI, 2014), analfabetismo (ROSEMBERG, 2005), direito à vida (FLAUZINA, 2008), vazios sanitários, envolvendo injustiça ambiental e de saúde (FIOCRUZ, 2010), trabalho em condição análoga à escravidão (PAIXÃO et al., 2010), tipo de ocupação (DIEESE, 1999), discriminação (DAFLON, 2017; MOREIRA, 2017), condições desumanas em situação carcerária (PIRES; FREITAS, 2018), barreiras de acesso à educação e à informação (CURY, 2008), maior número de óbitos em razão da pandemia de COVID-19 (SANTOS; SILVA, 2022) entre outros, conforme já debatido em outra pesquisa (IGREJA; FERREIRA, 2019a).

Essa desigualdade tem se ampliado nos últimos anos, à medida que a sociedade passou a alçar ao poder governos de direita e extrema direita (POCHMANN, 2019). De fato, após mais de uma década de governos progressistas no Brasil, em que uma série de ações afirmativas foram desenvolvidas para grupos sociais minoritários (FERES

---

<sup>18</sup> Levantamento realizado no âmbito do Projeto Ações Afirmativas e Burocracia Pública (Comissões de verificação de autodeclaração em concursos públicos com cotas raciais: composição, funcionamento e limites), até novembro de 2022, da qual o autor e a co-orientadora desta tese fazem parte.

<sup>19</sup> Divisão do Fundo Eleitoral e do tempo de TV deve ser proporcional ao total de candidatos negros, decide TSE. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Agosto/tse-distribuicao-fefc-candidatos-negros>. Acesso em: 7.11.2020.

JÚNIOR; DAFLON; CAMPOS, 2012), “o Brasil dobrou à direita” como afirma Jairo Nicolau (2020). Pela primeira vez na história brasileira, um candidato posicionado no extremo do espectro político foi eleito. Diferentemente de outros sistemas majoritários, em que partidos extremistas tendem a moderar seus discursos, com o objetivo de conquistar eleitores moderados, Jair Bolsonaro chegou ao poder com discursos antidemocráticos, antiesquerda, antipolítica, antimeios de comunicação, antiminorias, anticultura e fortemente moralista (NEGRI; IGREJA; RODRIGUES PINTO, 2019).

Embora não seja um fenômeno exclusivamente nacional (NORRIS; INGLEHART, 2019), a onda para a direita tem feito ressurgir práticas e debates que se cria se não superados, ao menos, mais bem dimensionados. No Brasil, o racismo ostensivo, por tantas pessoas rejeitado<sup>20</sup>, volta a ser visto, até mesmo – ou principalmente – entre figuras públicas (ALMEIDA, 2020; LUM, 2019). E tal mudança recomenda investigar seus impactos nas políticas de promoção da igualdade. Se estas simplesmente não foram extintas, de uma hora para outra, como estão sendo conduzidas – e tem até crescido – em um governo autoritário refletindo o ideário de um grande percentual da população? A artimanha de esvaziar, sem confrontar, tem possibilitado que sejam mantidas as políticas, mas sem espaço de realização, em grande parte do território nacional (FERREIRA, 2022).

Mesmo que o Brasil jamais tenha concretizado o mito da democracia racial (PAIXÃO, 2014), em que as diferenças com base na concepção de raça não teriam peso na vida social, no período pós-democratização e, em especial, na última década, observou-se um crescente de políticas públicas voltadas para a população negra, com impacto positivo em seu *status* social (RIBEIRO, 2014). Tanto o acesso a alguns bens, quanto a alguns direitos, mobilizados majoritariamente pelas pessoas brancas, passaram a ser acessíveis àquela população. Muito dessa alteração, como apontado, veio a partir do avanço das ações afirmativas ao longo do tempo, a que se pode ser somada a inclusão da educação sobre relações étnico-raciais na educação (Lei n.º 10.639, de 2003), a instituição do PROUNI (Lei n.º 11.096, de 2005) e a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial (Lei n.º 12.288, de 2010). No entanto, em paralelo a esse processo de ampliação da cidadania, um movimento de retrocesso social vem ganhando forças a culminar nos

---

<sup>20</sup> Ana Pompeu e Étore Medeiros, “Brasileiros acham que há racismo, mas somente 1,3% se considera racista”, Correio Braziliense, 25 mar. 2014. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/brasil/2014/03/25/interna-brasil.419288/brasileiros-acham-que-ha-racismo-mas-somente-1-3-se-consideram-racistas.shtml>. Acesso em 6.11.2022.

problemas atuais. Manifestações sexistas e racistas dos ocupantes de cargos públicos tornaram-se, então, comuns, impactando, de certa forma, no imaginário social que possibilita expressões de rechaço a esses grupos sociais (mulheres e pessoas negras). O resultado desse processo é algo assombroso, quando comparado aos avanços da Constituição de 1988, em que a chamada “Constituição Cidadã” havia logrado trazer para a arena pública as diversas concepções de sociedade democrática de direito.

O direito, como campo de disputa, está no centro desse debate. De um lado tem-se a criação de normas protetivas para grupos sociais pelos canais oficiais do Estado (Poder Legislativo e Poder Executivo) e seu uso por membros desses grupos para ampliar sua esfera de proteção social, assim como a ampliação de acesso à justiça, por meio de ações estratégicas ao Poder Judiciário e a criação de estruturas na Administração Pública encarregadas de levar à diante um projeto social mais inclusivo. Por outro lado, é o direito também mobilizado em sentido contrário, por meio de leis que restringem direitos<sup>21</sup>, o uso da máquina pública para encobrimento de ações ao escrutínio público<sup>22</sup>, e mesmo da estrutura judicial para se furtar à sanção decorrente da prática de crimes de ódio racial<sup>23</sup>. Por ser um campo de disputa, não basta a existência de normas, de processos judiciais e mesmo de uma burocracia, do ponto de vista racional legal, cumpridora das normas vigentes, para assegurar os ganhos de administrações passadas. O sentido das normas, como elas são vivenciadas e, principalmente, como elas são interpretadas pelas pessoas têm um peso. E, ao se observar este movimento global de crise, conceitos abstratos como igualdade ganham diferentes conotações e abrem novos espaços de disputa.

Por isso, a presente tese faz uma abordagem das ações afirmativas dentro da perspectiva do combate à desigualdade, no que se refere à criação de normas – em sentido

---

<sup>21</sup> Um levantamento preliminar aponta o avanço de Projetos de Lei no Congresso Nacional, com o objetivo de impedir cotas raciais, tanto na educação, quanto em concursos públicos, restringindo as atuais políticas a cotas sociais, fundadas em critérios exclusivamente socioeconômicos. A respeito ver: OBSERVATÓRIO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO. Boletim #8, O tema das cotas na atual legislatura: relevância e valências das proposições, ABA, ABCP, ANPOCS e SBS. 2021. Disponível em: <http://www.anpocs.com/index.php/ciencias-sociais/destaques-2>. Acesso em 19.11.2021.

<sup>22</sup> De acordo com reportagem do jornal Estado de São Paulo, houve, durante a gestão de Jair Bolsonaro (2018-2022), cerca de 65 decretos de sigilo, que vão desde questões pessoais, até políticas públicas. Ver: <https://www.estadao.com.br/politica/sigilo-100-anos-bolsonaro-65-vezes-no-governo/>. Acesso em 8.11.2022.

<sup>23</sup> Ilustrativo o acórdão proferido pelo TRF, da 2ª Região, no julgamento da Apelação Cível nº 0101298-70.2017.4.02.5101, julgado em 5.09.2018, na relatoria do Des. Fed. Marcelo Pereira da Silva, cujo seguinte trecho da ementa é suficiente para compreensão da controvérsia: “Dano moral coletivo supostamente sofrido por comunidade quilombola. Ofensa verbais em tom jocoso perpetradas por deputado federal em palestra realizada fora da casa legislativa. Pré-campanha à Presidência da República. Imunidade parlamentar. Aplicabilidade”.

amplo – sua implementação e a prática burocrática em órgãos em que é aplicada<sup>24</sup>. A questão que se coloca, portanto, é como as ações afirmativas produzem resultados e possíveis impactos na burocracia pública, em termos de combate às desigualdades raciais, com a ampliação do acesso de pessoas negras a esses espaços, assim como na possibilidade de mudança de práticas institucionais excludentes. Para se buscar resposta a estas questões torna-se necessário estudar diferentes justificações das ações afirmativas, com base na igualdade, diferença e diversidade, bem como aspectos ligados à produção e o combate às desigualdades. Com base nestes aspectos, é possível manter o foco nas ações afirmativas e sua função precípua de combate à desigualdade racial. De igual forma, a compreensão da burocracia pública, seus preceitos fundamentais e a importância de se ter uma burocracia representativa (Krislov, 2012), também será objeto de investigação, dada a relação possível e necessária entre burocracia e ações afirmativas. Essa investigação deve ser feita por duas razões.

A primeira, em razão da burocracia ser um espaço de preservação de poder (Groeneveld e Walle, van de, 2010; Kingsley, 1944) que é frequentemente mobilizada para a concretização de um determinado projeto político. O que se verifica no Brasil é que há um crescendo nas pautas mais conservadoras, a partir das manifestações de junho de 2013 (AVRITZER, 2016) e que se acentuou em anos recentes. Com isso, em relação à composição da burocracia, passa a ficar em segundo plano questões que afetam a representatividade de minorias, de gênero e raça (ESTUDO, 2018), ganhando novo relevo o discurso da meritocracia, que, em última análise, acaba por favorecer os grupos sociais que detém o poder. A segunda por ser a administração pública, em especial na formação de seu corpo de servidores, como parcela considerável do mercado de trabalho, um local fecundo de aplicação dessas políticas (Feres Júnior, Oliveira e Daflon, 2007; Krislov, 2012) e ser o Estado um agente promotor da igualdade, por meio de concursos públicos, garantindo, ao menos formalmente, participação de todas as pessoas que preencham seus requisitos.

Como o objetivo é trazer para a prática as ações afirmativas, o debate com a literatura auxilia a realização da pesquisa de campo. Para isso a aplicação das ações afirmativas nos órgãos e sua relação com a cultura institucional é uma questão que dialoga

---

<sup>24</sup> Embora esboçada de forma ampla, o estudo empreendido na tese está focada em um estudo de caso de um órgão do Poder Executivo Federal, qual seja, o Ministério das Relações Exteriores e, mais especificamente, a carreira diplomática, como adiante justificado. Mas, o mesmo raciocínio é possível em relação a carreiras meio e carreiras fim dos Poderes Judiciário e Legislativo, embora outras variáveis devam ser consideradas nesses últimos casos.

diretamente com o que se falou sobre a prática da igualdade, em como esta acaba por ser aplicada, em um contexto de extrema desigualdade racial. Com isso, não se busca conhecer, de forma profunda, “a estrutura socialmente construída de crenças, valores, normas e modos de ver o mundo e de atuar nele, que identifica seus membros” (López Yáñez e Sánchez Moreno, 2004, p. 125) da instituição estudada, no caso o Instituto Rio Branco. Mas buscar nos aspectos normativos e, principalmente, simbólicos, como se dá o combate à desigualdade em uma instituição, de forma a possibilitar ilações sobre esse processo.

Estudo anterior realizado pelo autor da tese (FERREIRA, 2016) já havia apontado limitações na concepção legal da norma federal que havia instituído as cotas nos concursos públicos federais. Na oportunidade, apontou-se que a lei, conquanto produzisse efeitos positivos em termos de maior ingresso de pessoas negras, possuía limitações que autorizava a considerar que a própria lei favorecia a sub-representação negra no serviço público<sup>25</sup>. O avanço que se faz na tese é o buscar identificar, na prática, como aqueles e outros óbices ocorrem na luta antirracista, tornando complexa a sua análise.

Pressupostos, conceitos, limitações, delimitações da tese e questões de pesquisa

Para avançar nesse estudo é necessário ter presente determinados conceitos que serão amplamente mobilizados. Esses conceitos, no entanto, não constituem o marco teórico propriamente dito, mas servem como pressupostos para compreensão dos debates que serão realizados. Por esse motivo, optou-se por inseri-los na Introdução, possibilitando que um aprofundamento maior nos capítulos do corpo da tese possa prescindir desses esclarecimentos aqui feitos. Assim, ao longo da tese, é preciso que se tenham presentes as seguintes noções, sendo, de um lado, afetas às relações raciais<sup>26</sup>,

---

<sup>25</sup> De acordo com Ferreira (2019), “a Lei de Cotas, na medida em que (i) reserva um percentual de vagas para negros e negras muito aquém de sua representação na sociedade; (ii) busca dar uma resposta universal, sem considerar aquelas carreiras em que a representação negra se mostra mais defasada, e (iii) não abarca os cargos em comissão, em que a hierarquização do serviço público se afirma, criaa uma situação de sub-representação legal: uma situação criada pela legislação que, ao eleger certos critérios em detrimento de outros, no que se refere a quanto, onde e quem, mantém a proporção de pessoas que podem vir a ser beneficiadas por essa política inferior à proporção desse mesmo grupo na população brasileira”.

<sup>26</sup> Com Dora Lucia de Lima Bertúlio (2019), dá-se preferência ao termo “relações raciais” ao invés de direito antidiscriminatório, para que se dê a devida atenção ao aspecto relacional do racismo, que se de um

quais sejam: pessoa negra, raça/cor, racismo, branquitude; de outro, à teoria bourdieuana: campo, *habitu* e capital (econômico, simbólico, social e cultural). A abordagem será sintética, como cabe a uma introdução, remetendo-se à bibliografia indicada um maior desenvolvimento dessas questões.

Prescindindo, inicialmente, do amplo debate sobre classificação racial no Brasil (IGREJA; SANTOS; AGUDELO, 2022; OSORIO, 2003; PETRUCCELLI, 2000; PIZA; ROSEMBERG, 1998), entende-se por negros e negras a soma de pessoas pretas e pardas, como agrupado para fins estatísticos pelo IBGE (PETRUCCELLI; SABOIA, 2013), pela similitude dos indicadores sociais desses dois grupos, em oposição aos identificados como brancos (CARNEIRO, 2005). Já o binômio raça/cor está também afeto ao seu uso para fins estatísticos pelo IBGE e busca conjugar aspectos fenotípicos e de ascendência (NASCIMENTO, 2005), figurando a cor, como uma imagem figurada de raça, ambas sem qualquer lastro natural ou biológico, mas, antes, construídas e funcionando como critério e marca classificatória da posição social das pessoas (GUIMARÃES, 2009). Seguindo nesse passo, racismo é outro termo polissêmico (ALMEIDA, 2018; GUIMARÃES, 2009; WIEVIORKA, 2007), mas, para os objetivos da tese, toma-se a conceituação apresentada por Matilde Ribeiro (2014, p. 347), para quem racismo é “uma doutrina baseada no conceito de raças humanas, [que] sustenta a superioridade de umas em relação a outras, tendo como resultado a ideologia da existência de hierarquia entre grupos raciais”. Com esse conceito sintético, demonstra-se tratar de uma ideologia, aqui tomada como um sistema de crenças, em que se expressa determinada visão do mundo (CODATO, 2016) e, por conseguinte, impregna todas as relações sociais, tornando desnecessária uma distinção entre as formas em que pode se manifestar (cultural, diferencialista, institucional, estrutural, etc.). Ademais, ao abordar a ideia da suposta superioridade de um grupo racial superior a outros, remete a um conceito que também permeia esse estudo e é um dado às vezes negligenciado no estudo das relações raciais, qual seja, o de branquitude (BENTO, 2022; CARDOSO, 2020; CARONE; BENTO, 2002; MÜLLER; CARDOSO, 2017; SCHUCMAN, 2012; WARE, 2004). Por branquitude, tem-se:

---

lado tem a figura do negro, de outro, a figura do branco, em uma dinâmica de opressão e resistência contínua. Para um debate da diferença dos termos, ver entrevista do Professor Samuel Vida (GALF, 2021).

Construto social, que adota como referência geral os valores da sociedade branca, a branquitude faz dos brancos, sua história, seus costumes, sua estética, sua beleza um amálgama para o padrão referencial da sociedade em geral. A tez branca é a ideal, a norma. O mundo branco é o paradigma. A branquitude é, portanto, a tomada de um estereótipo como modelo e referência moral. (THEODORO, 2022, p. 71–72).

É com vistas nesse construto social que boa parte das discussões desenvolvidas na tese são formuladas, seja quanto aos mecanismos de produção da desigualdade, em especial o cercamento de oportunidades, seja quanto aspectos culturais relacionados à diplomacia, como mais adiante se verá.

Estabelecida essa base conceitual no que tange às relações raciais, passa-se a delimitar os conceitos da teoria social bourdieuana, que serão mais enfocados na pesquisa, considerando tratar-se de um autor de vasta e complexa produção. A opção por se trabalhar com Bourdieu se dá em razão de sua teoria conjugar (ao menos) dois aspectos centrais para esse trabalho, de um lado, a existência de estruturas sociais, de outro, a ação de agentes dentro dessas estruturas, conformando-se e conformando-a<sup>27</sup>. Essa concepção é particularmente produtiva, à medida em que se busca um conteúdo normativo das ações afirmativas, para além de possíveis interferências formais nos processos de seletivos, mas como uma política capaz de impactar nas desigualdades raciais, naquilo que ela tem de mais característico, que é o desvalor a um determinado grupo social.

Dito isso, é importante ressaltar que os conceitos trabalhados por Bourdieu o são de forma bastante inter-relacionada, em que o entendimento de um exige o entendimento de outro e sua análise prática, embora seja possível, até para verificar de sua real utilidade para a pesquisa, utilizá-los separadamente (CASTRO; SUÁREZ, 2018; WACQUANT, 2017). Inicia-se com a concepção de campo, uma vez que o campo diplomático é o objeto dessa pesquisa (GOBO, 2016) e que pode ser entendido como uma rede de relações objetivas entre posições, em que se dão as lutas entre os agentes em busca da manutenção ou o acesso a essas posições (BOURDIEU, 1983, 2003). O campo seria um microcosmo,

---

<sup>27</sup> Elucidativa a seguinte passagem do autor: “Se eu tivesse que caracterizar meu trabalho em duas palavras, ou seja, como se faz muito hoje em dia, se tivesse que lhe aplicar um rótulo, eu falaria de *constructivist structuralism* ou de *structuralist constructivism*, tomando a palavra ‘estruturalismo’ num sentido daquele que lhe é dado pela tradição saussuriana e lévi-straussiana. Por estruturalismo ou estruturalista, quero dizer que existem, no próprio mundo social e não apenas nos sistemas simbólicos – linguagem, mito, etc. – estruturas objetivas, independentes da consciência e da vontade dos agentes, as quais são capazes de orientar ou coagir suas práticas e representações. Por construtivismo, quero dizer que há, de um lado, uma gênese social dos esquemas de percepção, pensamento e ação que são constitutivos do que chamo de *habitus* e, de outro, das estruturas sociais, em particular do que chamo de campos e grupos, e particularmente do que se costuma chamar de classes sociais” (BOURDIEU, 2004, p. 149).

uma arena, um local de luta, com leis relativamente próprias a ele aplicáveis, em relação com outros campos, em que há uma relação de força entre os agentes ou as instituições nele implicadas. O que define o campo, portanto, é esse campo de luta, por certos objetos em jogo e interesses específicos, em torno das formas de capital apreciadas nesse campo. A perspectiva relacional, ressaltada nessa concepção, ademais de apresentar seu lado dinâmico, leva a buscar compreender quem são e o que fazem os agentes sociais, em razão das relações de força que o campo impõe àqueles que o integram (CASTRO; SUÁREZ, 2018). Daí um conceito que a ele se liga diretamente é o de *habitus*. O *habitus* está relacionado com um conhecimento adquirido e internalizado das dinâmicas e estruturas do campo social (BOURDIEU, 1989), que se manifesta pelo corpo, emoções, esquemas de percepção e juízo, interesses e propensões (CASTRO; SUÁREZ, 2018). David do Nascimento Batista (2010) e Karla Gobo (2016) vão falar de *habitus* diplomático para se referir a essa internalização do campo diplomático no agir de seus membros. Essa relação, no entanto, é dinâmica, uma vez que o *habitus* tanto estrutura o campo, como é por ele estruturado (BOURDIEU, 2007a), o que remete à relação anteriormente apontada entre o campo social e seus agentes nele envolvidos em suas posições em disputa. Por fim, o conceito de capital se soma aos dois anteriores para figurar como o elemento a despontar como relevante em determinado campo, assim, como expressão em maior ou menor grau do *habitus* adquirido. O capital em Bourdieu não se refere apenas ao econômico, embora reconheça sua precedência, em geral, em determinados casos. Por capital o autor entende as diferentes espécies de poder sobre um campo, num dado momento, e o produto acumulado de determinada categoria de bens, como trunfos num jogo, que definem as probabilidades de ganho nesse campo (BOURDIEU, 1989). Além do capital econômico, relacionado a uma economia do cálculo econômico, da gestão racional do trabalho, da conservação e da transmissão que pode ser calculado com base na moeda, o autor propõe outros tipos de capital, como social, cultural e simbólico, igualmente em disputa e apreensíveis pelos agentes no espaço social. O capital social está mais relacionado com redes de relacionamento, com proximidades e afinidades, probabilidade de pertencer a grupos unificados, famílias, clubes ou classes mobilizadas. O capital cultural é bastante afeto ao recebimento da educação formal, mas que a transcende em termos de conhecimentos específicos sobre determinados assuntos, gostos e práticas relacionadas ao mundo das artes. O capital simbólico corresponde ao capital econômico ou cultural conhecido e reconhecido, de consagração, institucionalizada ou não. Esses conhecimentos são úteis para a tese, uma

vez que o *habitus* diplomático está muito relacionado com a detenção de um determinado capital cultural e, em alguns casos, social, sendo que com a introdução das ações afirmativas de recorte racial, há a possibilidade de que determinados capitais anteriormente desvalorizados passem também a tencionar os capitais simbólicos prevalentes.

Por fim, ainda em termos conceituais, serão mobilizadas na tese, algumas categorias referentes à burocracia representativa, a qual se entende por um “corpo de ideias e pesquisas que examinam as potencialidades das agências governamentais atuarem como instituições políticas representativas por seus servidores serem oriundos de todos os setores da sociedade” (DOLAN; ROSENBLOOM, 2015, p. 144). Nessa perspectiva, ao se falar em burocracia representativa passiva estar-se-á pondo em relevo o aspecto de correspondência demográfica da população com a presença nas burocracias públicas e, ao se falar em burocracia representativa ativa, na atuação dessas pessoas em benefício de seu grupo social de origem.

Parte-se do pressuposto, ademais, de que as ações afirmativas são medidas compatíveis com a Constituição Federal, conforme reiteradamente decidido pelo Poder Judiciário brasileiro, em especial em controle abstrato de normas, na ADPF n.º 186 e na ADC n.º 41. Portanto, sua compreensão e estudo, por suposto, é matéria constitucional, por se referir à igualdade, ao combate à discriminação, racismo e desigualdade social, inserindo no campo jurídico pela possibilidade de se discutir a inter-relação desses conceitos e sua aplicação prática *vis a vis* a norma legal elaborada.

Essa compreensão da prática da igualdade, ou melhor dos mecanismos de produção ou combate à desigualdade, encontrou uma limitação que pode relativizar os fenômenos observados. Refere-se à ausência de identificação de cor/raça de todos os membros da diplomacia, obstando tanto a exata identificação do impacto número das ações afirmativas, quanto da categorização racial de pessoas que se põe a serviço da causa da população negra. Conforme será detalhado na parte de análise do campo, até a presente data, não há um número oficial por distribuição racial no âmbito da carreira, o que impossibilita, por exemplo, identificar nos últimos concursos a presença negra de pessoas que não se autodeclararam negras para o certame. A opção de heteroidentificação, apenas a partir da interpretação do autor, com base em fotos das turmas de formatura ou imagens de vídeo de algumas turmas de formandos, não se revelou como viável, considerando a impossibilidade de identificação nominal de todas essas pessoas e mesmo a pouca qualidade de certos registros.

Outro limitador à pesquisa foi, igualmente, a situação pandêmica, em razão do COVID-19, que impossibilitou a presença no campo, o contato pessoal com as fontes e mesmo o acesso à biblioteca do Instituto Rio Branco, para a pesquisa das fontes primárias. Tentou-se, o quanto possível, contornar essas limitações pela consulta a material disponibilizado em meio eletrônico, mas, a parte relativa à presença acabou prejudicando determinados aspectos da pesquisa que se beneficiariam de uma troca de contato com pessoas ligadas ao Instituto Rio Branco.

Esses elementos considerados, a tese tem por questão de pesquisa, repita-se, identificar como as ações afirmativas produzem resultados e possíveis impactos na burocracia pública, em termos de combate às desigualdades raciais. Três aspectos, portanto, são analisados: (i) o processo de ingresso com base nas ações afirmativas, possibilitando ver os resultados numéricos decorrentes, o que corresponde a sua burocracia representativa passiva e (ii) a atuação em prol do combate à desigualdade racial, a partir do aumento da representatividade negra na instituição, atuando como uma burocracia representativa ativa; (iii) de que maneira estes dois aspectos auxiliam ao combate à desigualdade racial.

#### A organização dos capítulos

A tese apresenta a seguinte estrutura dividida em cinco capítulos, que formam o corpo da pesquisa, integrados por esta Introdução e pelas Considerações Finais. Cada capítulo do corpo principia com um breve resumo, seguido do desenvolvimento de seu objeto e, ao final, apresenta as conclusões do capítulo, com o objetivo de resgatar pontos trabalhados e lançar bases para os próximos passos.

O capítulo 2 – A diplomacia brasileira tem por objeto fazer uma introdução ao campo, fazendo uma contextualização da temática, em termos de origens da diplomacia, bem como sobre a forma de seleção de seus membros, em diferentes momentos históricos. Com isso, aprofunda-se na questão referente à presença negra na diplomacia, para, então, fazer a específica delimitação do campo, a análise dos processos de ingresso. Faz-se a descrição das ações afirmativas no Instituto Rio Branco, seguida da revisão da literatura específica sobre essa temática e as contribuições teóricas apresentadas pela tese.

Os capítulos 3 e 4, Ações Afirmativas e Desigualdade e Ações Afirmativas e Burocracia, debatem os dois marcos teóricos utilizados na tese. No primeiro, faz-se uma correlação entre ações afirmativas, igualdade e diferença, bem como a justificativa para se abordar o objeto do ponto de vista das desigualdades, destacando seus aspectos multidimensionais e relacionais. A principal base de análise nesse capítulo é a obra de Charles Tilly (1998), em que o autor apresenta o conceito de diferença categorial<sup>28</sup>, que dialoga com os conceitos básicos anteriormente apontados. Aprofunda-se o debate sobre os mecanismos de produção e reprodução da desigualdade no âmbito institucional, somando-se às análises de Charles Tilly as contribuições de Göran Therborn (2015) e Luis Reygadas (2008), bem como sobre os principais mecanismos para combatê-la. No segundo, a relação que se estabelece é entre ações afirmativas e burocracia pública, fazendo um posicionamento da burocracia dentro do Estado, partindo da concepção weberiana (WEBER, 2004) e a justificativa para estudar a burocracia de perto (ABÉLÈS, 1995, 2015; IGREJA, 2005). Como decorrência, posiciona-se o conceito de representação, partindo das concepções de Hanna Pitkin (1967), e avançando com a literatura mais moderna (PHILLIPS, 2001; YOUNG, 2006), que irá orientar o aprofundamento do tema da burocracia representativa, com um breve histórico de surgimento dessa área de pesquisa, suas características, suas dimensões e limites. São também definidos os aspectos que serão observados na estrutura institucional. Ambos capítulos teóricos fornecerão o instrumental necessário para as análises que se seguirão. Os principais conceitos utilizados com base nessas teorias serão desenvolvidos nesses capítulos.

Os capítulos 5 e 6 correspondem à análise do campo propriamente dita. No capítulo 5 – Mecanismos de combate à desigualdade no Instituto Rio Branco, faz-se a discussão sobre aspectos regulatórios da instituição, a partir da análise dos editais do CACD, a aplicação do PAA e da Lei n.º 12.990, de 2014, em seus concursos, além da análise de normas internas da instituição, com especial foco nas regras de promoção na carreira e na atuação do Comitê Gestor de Gênero e Raça. Já o capítulo 6 – A burocracia representativa ativa no Instituto Rio Branco, investiga-se aspectos normativos do comportamento da(o) diplomata, em geral com uma aura de neutralidade, mas que vem ganhando outros matizes nos últimos anos, a autorizar se falar em um corpo que não só

---

<sup>28</sup> Por diferença categorial é o que decorre da formação de pares categoriais assimétricos e que ao estabelecer laços de distinção entre diferentes grupos, passa a ser operado pelas instituições, favorecendo a consolidação das desigualdades. Ver, a respeito, seção 4.4 Aspectos relacionais da desigualdade.

busca representar os interesses do país, em âmbito internacional, mas que permite representar os interesses de um grupo social bastante restrito nesse meio, qual seja, o de pessoas negras, como um interesse nacional de igual relevância. A própria apresentação pública da(o) diplomata é igualmente debatida, num viés cultural-cognitivo, abordando seus aspectos simbólicos. Guias de estudo, a escolha dos patronos de turma, os discursos dos formandos e a própria estética constituem o cerne dessa seção.

Por fim, a título de considerações finais, serão sumarizados os principais achados, o que possibilitará tecer algumas conclusões a respeito da temática. Serão identificadas contribuições que a tese buscou fazer com a abordagem proposta, bem como serão indicados possíveis caminhos a se trilhar para que as questões levantadas possam ser objeto de pesquisas futuras.

#### Observações quanto à metodologia

Essa seção tem por objetivo apresentar aspectos metodológicos da tese. Apresentará, inicialmente, como se deu a concepção da pesquisa e o seu desenvolvimento até chegar ao desenho desenvolvido. A seguir, são apresentados os instrumentos utilizados, com uma breve descrição da análise documental e entrevistas realizadas. Os dados coletados são descritos, em seguida, identificando suas principais características e função na pesquisa. Com isso, a própria análise é esmiuçada, apontando, além dos resultados e impactos buscados as principais limitações identificadas. Por fim, são apresentadas conclusões parciais do capítulo.

O presente estudo é um natural desdobramento da pesquisa de mestrado, realizado no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Direito, da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, intitulado Sub-representação legal nas ações afirmativas: a lei de cotas nos concursos públicos (FERREIRA, 2016). Na oportunidade, foi feito um estudo teórico sobre aspectos da Lei n.º 12.990, de 2014. Ao ingressar no doutorado, pareceu-me<sup>29</sup> essencial a realização de um estudo empírico, em que pudesse verificar se alguns dos problemas apontados faziam sentido. A ideia inicial era estudar como atuavam

---

<sup>29</sup> Nessa seção utilizarei a primeira pessoa, uma vez que estou descrevendo meu percurso de pesquisa. O resto da tese, no entanto, manterá o sujeito indeterminado.

as pessoas que ocupavam cargo em comissão, quando seu ingresso no serviço público se deu por meio de cotas raciais, para verificar se estas pessoas buscavam reproduzir nas nomeações ou contratações diretas a que tinham competência a mesma lógica de beneficiamento para pessoas de seu grupo social.

A realização de uma pesquisa empírica era tida por mim como imprescindível. Embora fosse possível um estudo sobre aspectos jurídicos das ações afirmativas, a evolução do instituto ou sua interpretação jurisprudencial ou teórica, concluí que para entender a prática do direito ou o direito na prática uma investigação apenas de revisão bibliográfica seria insuficiente. A tentativa de observar a efetividade da lei apontava no sentido de um estudo empírico (IGREJA, 2017). Assim, a pesquisa foi orientada por buscar entender um fenômeno social complexo, longe da dicotomia “a favor” ou “contra” que às vezes ainda pesam sobre o debate de cotas raciais no Brasil.

Minha ideia inicial, no entanto, demonstrou uma impossibilidade fática, após o estudo exploratório. Tendo passado apenas quatro anos de edição da lei de cotas no serviço público, sendo que só seria aplicada a concursos iniciados após sua vigência, dificilmente encontraria alguém que tivesse entrado no serviço público e já ocupasse um cargo de assessoramento e chefia, principalmente com competência para nomear subordinados. Ademais, havia outras questões de natureza prática intransponíveis, como, por exemplo, verificar a partir apenas de atos públicos oficiais o pertencimento racial dessas novas pessoas contratadas. Portanto, a análise da Lei n.º 12.990, de 2014, nessa perspectiva havia ficado prejudicada.

Como o fator tempo de carreira era primordial para minha análise, passei a buscar experiências mais longevas de ações afirmativas de recorte racial no serviço público com efetividade<sup>30</sup>, tendo-me deparado com duas, remontando ao início dos anos 2000, com um período de vigência de cerca de 20 anos, possibilitando, assim, um número maior de beneficiários. Uma foi a lei de cotas no serviço público do estado de Paraná (Lei Estadual n.º 14.274, de 24.12.2003), objeto da tese de doutorado de Marcilene Garcia de Souza (2010), e a outra o programa de bolsa-vocação do Instituto Rio Branco, também objeto de algumas pesquisas (ALMEIDA, 2016; LIMA OLIVEIRA, 2011; LIMA, 2005; OLIVEIRA, 2011; PEREIRA, 2014), embora nenhuma delas no âmbito do direito. Acabei optando pela carreira diplomática por possuir uma regularidade anual do programa para concessão de bolsas (PAA) e do próprio concurso de ingresso na carreira

---

<sup>30</sup> Isso porque as políticas adotadas no Poder Executivo Federal, embora do mesmo período, não produziram efeitos palpáveis, como demonstra Rafael Guerreiro Osório (2006).

(CACD), com reserva de vagas pela Lei de Cotas no Serviço Público. Ademais, pesou a favor da opção pelo estudo do Instituto Rio Branco tratar-se de um carreira bem definida (diplomacia) diferentemente do que teria sido o estudo com base na legislação estadual, contemplando todas as várias carreiras do funcionalismo público estadual. Afora a facilidade de eventual pesquisa *in loco*, por estar localizado em Brasília, mas que acabou sendo prejudicada em razão da pandemia do COVID-19.

Como método de pesquisa o estudo de caso possibilitaria essa investigação detalhada. Como os concursos públicos produzem uma série de atos públicos (editais, publicação de resultados, nomeações, etc.), a identificação do pertencimento racial de seus beneficiários é um pressuposto para aplicação da lei, já recortando meu público alvo. Além disso, por se tratar de um órgão público, a legislação que rege sua atuação, orientada pelo direito administrativo, pressupõe igualmente a publicidade de seus atos normativos internos (portarias, resoluções, etc.).

Do ponto de vista de metodologia, a realização de um o estudo de caso seria também uma contribuição que a tese poderia dar para a ciência do direito. Conforme assinala Maíra Machado (2017), a utilização do estudo de caso é ainda muito recente no direito e conta com baixo desenvolvimento teórico-metodológico. A autora aponta que, no direito, sistema de justiça, criminalística e aspectos jurídicos de políticas públicas têm sido objeto de estudos de casos. Na temática de ações afirmativas, no entanto, embora haja vários estudos de campo nas ciências sociais (DANTAS, 2020; FERREIRA; COSTA; SILVA, 2020; SANTOS, 2021), mesmo perspectivas que se pretendam essencialmente práticas no direito (DIAS; TAVARES JUNIOR, 2018; VITORELLI, 2017) acabam não abordando essa temática do ponto de vista de estudo de casos.

Ademais, o estudo de caso proposto possibilitaria a abordagem de dois temas de discussão, diretamente ligados à razão das próprias políticas afirmativas, mas, por vezes, ignorado: desigualdades e burocracia. Brevemente, considero importante apresentar como entrei em contato com essas abordagens. Em relação à desigualdade, a realização do minicurso “Perspectivas críticas sobre as desigualdades sociais mundiais”<sup>31</sup>, realizado na Faculdade de Direito, apresentou os principais debates sobre a temática e uma série de questões que marcaram minha forma de olhar para as relações sociais, desde então, identificando na desigualdade um objeto de preocupação central. A esse minicurso

---

<sup>31</sup> Informações básicas disponíveis em:

<https://www.estudosmundiais.org.br/index.php/pt/atividades/semin%C3%A1rios-e-cursos/120-mini-curso-desigualdades.html>. Acesso em 3.09.2022

seguiu-se a participação na Escola de Altos Estudos “Desigualdades Globais e Justiça Social: Diálogos Sul e Norte”<sup>32</sup>, em que abordagem das desigualdades em vários ramos das ciências sociais demonstrou a complexidade e potencialidades do tema. Debates conceituais sobre igualdade sem a análise de processos que favorecem ou obstam sua implementação pareceram-me menos urgentes, de forma a orientar um enfrentamento no âmbito da tese do ponto de vista das desigualdades numa perspectiva interdisciplinar.

Já em relação à burocracia, esta surge pela minha preocupação em olhar para o lugar onde atuo profissionalmente, o Poder Público. Estudar o Estado sempre foi para mim uma questão. De início, numa perspectiva mais formalista, procurava identificar quais as legislações regiam tal ou qual prática, como elas estavam estruturadas e quais eventuais lacunas e possíveis inconsistências era possível se extrair da análise textual da norma<sup>33</sup>. No entanto, quanto mais eu discutia no âmbito do projeto “Ações Afirmativas e Burocracia Pública”<sup>34</sup> e do grupo “Relações Raciais e Serviço Público”<sup>35</sup> mais o interesse inicialmente meramente legal ia cedendo espaço e me exigia olhar como ficava concretizava a igualdade, ou melhor, a desigualdade no próprio serviço público. Afinal, as ações afirmativas não são aplicadas no vácuo. É em relação a um determinado espaço de poder (educação ou serviço público) que o racismo presente na sociedade se reflete. Portanto, para compreender como essas políticas públicas afirmativas atuam era preciso investigar como elas refletem em um determinado espaço, no meu caso, o serviço público.

Em relação a esses dois elementos centrais do meu campo de análise, considerei que seria interessante observar dois aspectos das ações afirmativas no serviço público, que ilustram as disputas e dinâmicas aí presentes: (i) a quantidade de pessoas negras que eram beneficiadas e ingressavam e (ii) como elas se situavam dentro da instituição *vis a vis* em como a instituição lidava com essas pessoas. Esses dois aspectos permeiam todo o debate em que se pretende (iii) verificar como esses dois aspectos auxiliam no combate à desigualdade racial. Identificar a mudança na composição demográfica do órgão, refletindo uma diversidade étnica-racial mais consentânea com a população nacional,

---

<sup>32</sup> Informações completas disponíveis em:

<https://www.estudomundiais.org.br/index.php/pt/atividades/escola-de-altos-estudos.html>. Acesso em 3.09.22.

<sup>33</sup> Por aí seguiu minha discussão do mestrado (FERREIRA, 2016).

<sup>34</sup> Projeto Ações Afirmativas e Burocracia Pública, desenvolvido pelo Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais, com apoio da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB) e Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), com recursos da Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal (FAPDF) (Protocolo n.º 24011.93.36198.29052018).

<sup>35</sup> Grupo de discussão com pesquisadoras(es) do IPEA, UnB, ENAP, Universidade Federal de Viçosa, Universidade Federal de Goiás, Governo Federal e outras instituições.

serviria para demonstrar o atingimento do objetivo mais imediato da política, mas, ao mesmo tempo, seria arriscado caso houvesse uma presença relativamente baixa de beneficiários, de forma a poderia sugerir que o programa teria fracassado, fornecendo argumentos contrários a sua manutenção. No entanto, como uma pesquisa científica, não me cabia buscar provar que eu estava certo e qualquer programa de ações afirmativas é sempre um sucesso, mas, verificar o que acontecia, ainda que os números pudessem ser desfavoráveis. Uma preocupação, portanto, de cunho metodológico mesmo, seria o de abordar os resultados encontrados, com a responsabilidade de não simplificar os dados obtidos, a ponto de serem lidos de forma isolada em relação aos possíveis impactos dessa política.

Por isso, não só entender a quantidade era importante, o segundo ponto era igualmente essencial. Era preciso entender onde as pessoas que ingressavam se situavam, em termos de lotação e posicionamento hierárquico. Eu buscava identificar se o ingresso dessas pessoas teria algum impacto na proposta antirracista das ações afirmativas e como a instituição reagia a essas pessoas. Isto porque, se estas pessoas estivessem sendo relegadas a um segundo plano, sem ocupação de postos estratégicos como o propiciado às pessoas brancas e, principalmente, reproduzindo um discurso meritocrático que encobrisse o racismo na instituição, seu ingresso teria contato apenas para alterar “a paisagem”<sup>36</sup>, sem constituir uma efetiva massa crítica (DAHLERUP, 1988) ou, mais precisamente, uma burocracia representativa ativa (KINGSLEY, 1944; KRISLOV, 2012; MOSHER, 1968).

Para tentar cumprir esses objetivos, busquei identificar os instrumentos de pesquisa que deveria utilizar para a coleta de dados, já considerando as limitações de mobilidade decorrentes da pandemia de COVID-19. Para a quantidade de pessoas negras que eram beneficiadas pelo PAA ou pelas cotas raciais e ingressavam, seria necessário fazer uma pesquisa documental. Já para investigar como elas se situavam dentro da instituição e como a instituição lidava com essas pessoas, igualmente precisaria de fonte documental, buscando investigar posicionamento na carreira e aspectos simbólicos nas manifestações públicas ou atos oficiais da instituição. Embora possa parecer contraintuitivo, a realização de entrevistas não foi minha primeira opção. A primeira

---

<sup>36</sup> Observação de Ana Luiza Flausina em relação às cotas raciais, quando da entrevista a Edson Cardoso, no documentário Além do Espelho. Entrevista concedida à revista Caros Amigos, de 28.07.2017, disponível em: <https://www.ufjf.br/ladem/2017/07/28/para-entender-o-nosso-racismo-entrevista-com-ana-luiza-flauzina/>. Acesso em 1.02.2022.

impressão que tive foi de que os dados que buscava não seriam obtidos por meio de entrevistas, a não ser que as fizesse em um número muito elevado, de forma a conseguir reduzir, o quanto possível, as respostas pré-elaboradas de acordo com a desejabilidade social<sup>37</sup> que informa relações raciais no Brasil. Por outro lado, alguns posicionamentos somente por meio de entrevistas me seria possível acessar. Assim, priorizei a análise documental e usei entrevistas de forma complementar.

Para a análise documental, a constituição do *corpus* do estudo de caso contou, assim, com fontes primárias e secundárias. Foram consultados principalmente documentos oficiais<sup>38</sup>, referentes aos processos seletivos, os CACDs e os PAAs, por se tratar da intervenção específica das políticas afirmativas. A partir de então foi possível analisar a participação de bolsistas e cotistas nas diversas fases do concurso, com base nos demais editais, tanto do CACD, quanto do PAA. Toda essa documentação, constante dos atos oficiais de abertura e publicação de resultados, consistiu num corpo de cerca de 211 (duzentos e onze) documentos, os quais foram compilados em uma única planilha de Excel, possibilitando a verificação de posicionamento de cada pessoa em relação a cada concurso. Esse conjunto de documentos teve como objetivo investigar os resultados de possível aumento de pessoas negras – ao menos das que assim se declararam nos concursos – na carreira diplomática e possíveis alterações no processo seletivo e eventuais impactos em relação a beneficiários do PAA. Como fonte secundária, uma série de estudos sobre a natureza da diplomacia e dos diplomatas foram especialmente úteis para conhecimento de sua história e desenvolvimento (CHEIBUB, 1984; FARIAS, 2015a, 2019; FARIAS; CARMO, 2015; GOBO, 2016, 2019; LOPES BRETAS, 2017; MENDONÇA, 2013; MOURA, 2006, 2007; ROSENBAUM, 1968). Por se tratar de um campo que apresenta, paradoxalmente, tanto uma grande visibilidade, com a exposição da atuação de diplomatas e mesmo publicação de biografias (DANTAS, 1965; LYRA, 1972), quanto uma opacidade em relação a questões internas foram utilizadas várias

---

<sup>37</sup> De acordo com Mathieu Turgeon, Bruno Chaves e Willie Wives (2014, p. 366): “É bem documentado que as opiniões em relação a problemas sensíveis são difíceis de mensurar, pois as pessoas tendem a sub ou sobreinformar suas preferências em pesquisas por medo de não se adequarem às normas sociais. Nesse caso, dizemos que as respostas coletadas sofrem o efeito da desejabilidade social. A tendência dos respondentes de sub ou sobreinformar suas preferências causa preocupação quando se está interessado em encontrar a ‘verdadeira’ (*sic*) distribuição de opiniões acerca desses assuntos sensíveis ou sobre comportamentos”.

<sup>38</sup> De acordo com Maria Marconi e Eva Lakatos (2003, p. 178), “documentos oficiais: constituem geralmente a fonte mais fidedigna de dados. Podem dizer respeito a atos individuais, ou, ao contrário, atos da vida política, de alcance municipal, estadual ou nacional”.

publicações administrativas<sup>39</sup>, como os Anuários do Instituto Rio Branco<sup>40</sup>, os Anuários de pessoal do Ministério das Relações Exteriores<sup>41</sup>, para compreender como é abordado oficialmente o ingresso de pessoas negras na Diplomacia. Nos Guias de Estudo, por exemplo, eram divulgadas anteriormente apenas respostas às questões do CACD. Esses guias, disponíveis na página do Instituto<sup>42</sup>, desde o ano de 1996, elaborados pela instituição, passam, a partir, de 2013<sup>43</sup>, a ser elaborados pelos(as) novos(as) diplomatas, contendo as melhores e as piores notas nas questões da terceira fase, além de dados como faixa etária, estado de origem, curso de formação e *alma mater*, anos de preparação, relação trabalho/estudo e, de maior interesse, o número de pessoas negras ou bolsistas contemplados. Também publicações não oficiais ou administrativas foram acessados, em especial meios audiovisuais, como entrevistas gravadas e disponibilizadas por cursos preparatórios<sup>44</sup>, o documentário Exteriores – Mulheres Brasileiras na Diplomacia<sup>45</sup> e transmissões ao vivo de rodas de conversas promovidas pela Mentoria Mônica de Menezes Campos, em aplicativos de teleconferência<sup>46</sup> e em sua página da rede social do Instagram<sup>47</sup>, essas já com uma abordagem mais aberta da questão, mas, sempre com a ressalva de que não se trata da opinião do próprio Instituto. Por fim, matérias jornalísticas foram consultadas, apresentando o debate público que se fazia em relação às alterações no processo seletivo ou polêmicas no qual o Itamaraty se via envolvido, como a questão das ações judiciais e exclusão ou aceitação de cotistas pelas Comissões de Verificação. Esse conjunto teve por objetivo investigar como a questão da desigualdade racial aparecia ou não na representação do Instituto Rio Branco.

Ao concluir que as entrevistas não seriam o único ou principal material de pesquisa, foi possível que com um pequeno número delas fosse feita uma espécie de

---

<sup>39</sup> “Publicações administrativas – sua fidedignidade é menor do que a dos documentos oficiais e jurídicos e das publicações parlamentares. Mais do que registro acurado do que se disse e fez, visa a ‘imagem’ da organização quando dirigida aos clientes e ao público em geral, e a ‘imagem’ e filosofia do administrador, quando é de uso interno” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 181).

<sup>40</sup> Disponíveis em <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/publicacoes/anuario>. Acesso: 12.11.2020.

<sup>41</sup> Disponíveis em <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/colecoes-historicas/anuario-de-funcionarios-do-ministerio-das-relacoes-exteriores>. Acesso: 12.11.2020

<sup>42</sup> Disponíveis em <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/carreira-diplomatica/editais-e-guias-de-estudo>. Acesso em: 3.09.2022

<sup>43</sup> Disponíveis em <https://guiasirbr.wordpress.com/>. Acesso: 01.09.2022.

<sup>44</sup> São inúmeras gravações disponíveis na plataforma Youtube e mesmo na rede social Instagram.

<sup>45</sup> Disponível em <https://www.youtube.com/channel/UCsbVORpuBiZbxov8kb4mSw>. Acesso em 5.09.2022

<sup>46</sup> Encontro “Diplomacia e Negritude – conversa com o Embaixador Sílvio Albuquerque”, realizada dia 11.12.2021, pela plataforma Zoom.

<sup>47</sup> Disponível em <https://www.instagram.com/mentoriamonicaademenezescampos/>. 05.09.2022

“amostragem por conveniência”, isto é, “um tipo de amostragem não probalística que envolve a extração de um conjunto de observações de uma população que esteja acessível, isto é, ao alcance dos pesquisadores que compõem a rede de pesquisa” (PIRES, 2019, p. 24). Estas entrevistas foram capazes de ilustrar diversas passagens da pesquisa e forneceram pistas de onde se observar a possível presença da tal burocracia representativa ativa. Elas foram feitas com algumas(ns) diplomatas identificados como referência, na pesquisa exploratória, para se dialogar sobre a questão racial no âmbito do Itamaraty, não se restringindo a pessoas negras, nem somente a participantes do PAA. Com isso, foi possível apreender uma gama de informações mais diversificada do que seria possível obter ao se entrevistar apenas pessoas representativas de um determinado grupo (somente Embaixadoras(es), ou somente pessoas negras, ou somente cotistas, etc.). Essa abordagem encontra respaldo na orientação do pós-modernismo, em que a análise de múltiplas vozes, com pontos de vista de diferentes atores, auxiliam na construção mútua do objeto investigado (POUPART, 2012). Assim, foi elaborada uma entrevista semiestruturada (ver Apêndice A), que era enviado previamente às pessoas, após o que, acertada a data, as pesquisas eram realizadas por teleconferência, gravadas, deglavadas e analisadas. Uma preocupação foi o de assegurar total sigilo das fontes, garantindo o anonimato, no caso de transcrição de algum trecho, bem como a adoção de medidas para impossibilitar a identificação, seguindo as diretrizes do Comitê de Ética em Pesquisa, o que restou plenamente assegurado. Nenhuma referência direta a qualquer que seja foi feita na tese, salvo em caso de documentos já públicos que identifiquem a autoria.

A primeira análise das entrevistas foi quanto ao atendimento dos seguintes requisitos de cada fala: validade, relevância, especificidade e clareza, profundidade e extensão (MARCONI; LAKATOS, 2003). Nesse sentido, pode-se afirmar que todas as entrevistas atenderam a tais requisitos, ainda que de forma diferente, em termos, principalmente, de clareza e extensão. A seguir, cada entrevista teve suas respostas codificadas, havendo casos em que novos códigos tiveram de ser criados para contemplar a informação apresentada. Como se trata de uma ferramenta de análise qualitativa, não se deu importância à quantas vezes determinados termos (ou códigos) ocorriam, mas, houve uma preocupação para que as ideias expressadas fossem compreendidas e contextualizadas, o que o SADQ favorece, por meio de comentários e notas.

Os dados coletados, tanto documentos, quanto entrevistas, foram analisadas com o auxílio do *software* de análise de dados qualitativos – SADQ Atlas.TI, versão 8.4.25.0, licença educacional, com a utilização de diferentes códigos, a depender do tipo de

documento. Em relação às entrevistas foram abordados aspectos relacionados à apoio familiar/institucional, carreira diplomática, diversidade, representatividade, dificuldades enfrentadas. Em relação ao nome da turma e discursos dos oradores privilegiou-se aspectos simbólicos que denotassem qual o tratamento era dado à questão racial nas falas.

É importante reforçar que em relação aos discursos não se fez uma análise de discurso e a análise de conteúdo realizada preocupou-se apenas com os aspectos que interessavam especificamente a temática estudada (ações afirmativas, desigualdade racial e burocracia representativa). Assim, os discursos, em sua maioria, não abordavam diretamente essa questão, por se tratar de um rito de passagem importante na diplomacia (MOURA, 2007). Mas, justamente por isso, por ser um momento em que se reforçam comportamentos ou se pontuam discordâncias, é que tais discursos foram escolhidos. A busca, portanto, voltou-se a aspectos simbólicos das manifestações e o silêncio eloquente dessa temática.

Um destaque deve ser feito em relação ao uso da internet para obtenção de documentos e de redes sociais (Youtube e Instagram, em especial) como fonte de pesquisa. A consulta a livros clássicos de metodologia são, em geral, ou silentes quanto à possibilidade de seu uso (BAUER; GASKELL, 2002; DEMO, 1995; MARCONI; LAKATOS, 2003) ou cautelosos quanto a incerteza de seus dados (REGINATO, 2017). No entanto, após a invenção da Internet (*World Wide Web*), em 1991, e especialmente com o advento da Web 2.0, na virada do milênio, os serviços *online* se transformaram de canais que ofereciam comunicação, para modos interativos de sociabilidade em rede, repercutindo, obviamente, na produção de pesquisas (VAN DIJCK, 2013). Por esse motivo, há se levar em conta a advertência de Andréa Depieri de A. Reginato (2017), para quem “a internet disponibiliza, facilmente, fontes documentais de todos os tipos, mas reivindica alguns cuidados relativamente à checagem e à idoneidade de fonte” (p. 216). Como todos os documentos oficiais foram extraídos de *sites*, assim como várias informações foram obtidas de redes sociais (sem falar, é claro, na infinita bibliografia que se teve acesso em sites específicos), considero importante, como parte desta Nota Metodológica, apresentar o Quadro 1, que trata da avaliação da idoneidade de fontes documentais acessadas via internet:

Quadro 1 - Avaliação da idoneidade de fontes documentais acessadas via internet

Questionamentos possíveis	Respostas possíveis
---------------------------	---------------------

Quem é responsável pelo site ou por ter lançado o documento na internet (pessoa física ou jurídica)?	Um organismo oficial?	. governo (.gov) . judiciário (.jus) . universidade (.edu.br, .edu, .ac.uk, u-, univ-) . ONG (.org) . outros
	Uma empresa privada?	. (.com)
	Um particular?	. Site, blog ou página hospedada em um servidor (Facebook, etc.)
Quanto aos objetivos do site?	São claramente fornecidos?	. Informar . Defender as ideias, as opiniões, os valores . Vender . Propagar falsas informações . Outros
	São os objetivos expostos realmente mantidos?	. Sim/não
	Os objetivos visados estão conforme a lei?	. Há desrespeito aos direitos humanos . Violação à dignidade humana . Infração aos direitos do autor . Outros
Quais são as competências do autor (ou dos autores) da informação ou documento a respeito do tema?	São claramente fornecidas? São reconhecidas? A autora cita suas publicações anteriores em periódicos reconhecidos?	. Organismo ou representação oficial . Profissional reconhecido (especialista em...) . Socialmente reconhecido
Quais informações são fornecidas?	Qual a denominação que a autora usa para se referir a si mesmo ou para se expressar?	. Seu nome pessoal . O nome do organismo ao qual ele demanda . O nome do organismo responsável pelo site (editor)
	O assunto tratado é claramente apresentado na página inicial?	. Introdução . Problemática divulgada . Plano divulgado . Resumo (tipo de resumo do autor)
	O assunto apresentado é tratado como um todo ou em uma parte bem definida?	. No todo . Em parte. Qual?
	A autora se refere a escolas de pensamento, a trabalhos científicos?	. Referências explícitas . Citações . Notas
	A autora situa as controvérsias a respeito do assunto?	. Sim/não
	As informações fornecidas são bem distintas das opiniões expressadas?	. Sim/não
	Os anúncios são consideravelmente separados das informações	. Sim/não
	A autora fornece suas próprias fontes de informação?	. Bibliografia . Endereços úteis
	A autora retorna a outras fontes de informação?	. Bibliografia (comentada ou não) . Sítiografia (comentada ou não)

		. Relação com outros sites confiáveis Relações operacionais
	Podemos entrar em contato com a autora para informações adicionais?	. Endereço postal, telefone, fax, endereço eletrônico
Qual o nível do público almejado?	Grande público? Público de especialistas? Público de iniciantes? Público escolar? Qual(is) a(s) categoria(s) sociocultural(is) vinculada(s)?	
A organização e a apresentação das informações facilitam seu acesso e sua apropriação?	A página inicial está bem preenchida?	. Mapa do site
	A navegação no site ou na página é bem elaborada?	. Caixa de listagem . Resumo sempre visível . Vínculos de hipertexto . Mecanismo de busca interna no site ou da página
	A contribuição informativa das imagens é relevante?	. Imagens adequadamente legendadas, fontes mencionadas ou da página
	É realizado o processamento documental do site ou da página?	. Sinalizadores de metadados . Processamento realizado objetivamente . Processamento realizado abusivamente

Fonte: Adaptado de Reginato (2017, p. 217–220)<sup>48</sup>

Embora possa parecer um pouco excessivo, essas cautelas sugeridas por Andréa Reginato são essenciais, considerando a transitoriedade de algumas páginas, mesmo oficiais. Durante a realização da pesquisa, alguns *sites* deixaram de estar disponíveis e, no caso do Ministério das Relações Exteriores, duas alterações impactaram o acesso a manifestações oficiais: (i) com a gestão Bolsonaro (2018-2022) alterou-se a forma como se acessavam as notícias, assim, todos os *links* com os quais originalmente se acessava determinados conteúdos passaram a redirecionar para a página principal <<https://www.gov.br/mre/pt-br>> dificultando sua localização, quando não se sabe exatamente a data em que foi publicado e (ii) em atendimento à legislação eleitoral, a partir de 2 de julho até 30 de outubro, parte do conteúdo ficou temporariamente fora do ar, incluindo os canais em redes sociais, nas quais constavam a gravação de eventos, discursos e outros materiais anteriormente consultados, mas não salvos em meu computador. Ainda assim, - como se nota das notas de rodapé dessa seção – vários *sites* oficiais continuaram a fazer parte do material de pesquisa consultado.

<sup>48</sup> De acordo com a autora, o quadro é uma adaptação de Françoise Villaume, disponível em <http://scd.docinsa.insa-lyon.fr/sites/docinsa.insa-lyon.fr/files/Aidem%C3%A9moire2010.pdf>. Acesso em 20 abr 2017. Não foi possível, no entanto, acessar o original por apresentar “erro de conexão”.

Isso tudo considerado, é preciso concluir dizendo que a metodologia foi sofrendo alterações inúmeras ao longo desse processo, isto quer dizer, de acordo com Jorge Durand (2012), que foi aplicado em todo processo de pesquisa o método do ensaio e erro. Nesse sentido, a presente Nota Metodológica teve mais o objetivo de pontuar o percurso percorrido, descrevendo o quanto possível como desenvolvi o trabalho de campo e a análise realizada, conforme orienta Rebecca Igreja (2017), do que descrever a receita adotada para chegar as conclusões que serão ao final apresentadas. Por isso, nessa parte final, aponto as tentativas de acerto que me acompanharam nesse processo.

Já apontadas as dificuldades das entrevistas, é importante dizer que até mesmo seu uso foi sofrendo alterações no processo. Cheguei a supor que um número muito maior de entrevistas, dentro dos meus limites, seria necessário para poder identificar elementos que me auxiliariam a compreender as disputas e dificuldades em relação ao PAA. Até uma abordagem do tipo história de vida chegou a ser cogitada, para logo ser posta de lado. Conseguir um número menor, embora significativo, me possibilitou focar menos no número de relatos e mais na diversidade de pessoas abrangidas.

Em relação ao acervo documental, é também necessário consignar que, a princípio, tudo me parecia importante e, por isso, passei um bom período de tempo apenas baixando arquivos e pesquisando material sobre o Instituto Rio Branco, tateando o campo. Assim, sem saber o limite de quando parar, olho respectivamente e vejo que a quantidade de documentação coletada nesses quatro anos é imensa<sup>49</sup>. Consolei-me, caminhando para a fase de escrita da tese, ao ler as palavras de Durand: “Na realidade, não há modo de saber o que é importante e o que não é, até que se acabe a pesquisa, e mesmo neste caso restam sempre muitas ideias omitidas” (p. 51-52).

Ao mesmo tempo, eu sabia que não bastava recolher informação e classificá-las. Para agregar algo novo, “um pequeno elo no largo e penoso processo de investigação científica” (p. 49), era preciso uma abordagem também distinta, uma vez que trabalhos sobre ações afirmativas são inúmeras, assim como sobre desigualdade e burocracia. Mesmo uma tese conjugando ações afirmativas e burocracia representativa já tinha sido realizada (FERREIRA, 2014). Creio ter conseguido agregar conteúdo novo na discussão jurídica que se faz das políticas afirmativas ao ter optado pela abordagem interdisciplinar, por ter trazido o debate com aportes da sociologia, administração pública, antropologia e ciência política.

---

<sup>49</sup> Minha pasta no computador “Tese” conta com 675 arquivos, somando 8,11GB em dados.

Especificamente em relação ao recorte da pesquisa, por abordar uma política afirmativa de cunho racial, acabei me deparando também com várias dificuldades. A primeira delas e mais patente é a ausência de coleta de cor/raça dos membros da diplomacia. Embora integrem o Sistema de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, tal informação não é registrada e tampouco consta de qualquer outro registro público. Até 2003, não há qualquer registro de pertencimento racial de seus membros. A partir daí, apenas daqueles que foram contemplados no PAA e aprovados no CACD. Apenas a partir do CACD de 2011<sup>50</sup>, em que foram políticas afirmativas raciais específicas no concurso, foram coletadas informações sobre pertencimento racial de candidatos que disputaram vagas por esse sistema. Ingressantes anteriores ou pelo sistema universal não puderam ser identificados, salvo no caso de indicação prévia, por pessoas conhecidas. Isso dificultou a elaboração de um “antes” e um “depois” da política de forma mais rigorosa. Contar quantos membros da carreira eram pessoas negras e quantos passaram a ser não seria possível. A composição deveria levar em conta os estudos realizados com os dados fornecidos (LIMA OLIVEIRA, 2011; SILVA; LOPEZ, 2021; SILVA; SILVA, 2014). Como não se pode desconsiderar que cotistas raciais e ex-bolsistas são apenas uma parcela das pessoas negras, não se pretendeu fazer qualquer projeção de quantas pessoas negras existe na instituição.

Para a tese, no entanto, foi necessário fazer alguma heteroidentificação, ainda que ciente das limitações, especialmente pela ausência de contato pessoal com essas pessoas, por meio de fotos. Como as imagens utilizadas, constantes do Anuário de Pessoal, de 2010 (BRASIL, 2010), eram de baixíssima qualidade, sendo por este motivo utilizada apenas para análise da estética desses diplomatas.

A análise realizada, ainda com seus percalços, permitiu fazer dois tipos de ilações: uma em relação aos resultados da política, em termos quantitativos, a partir da análise documental, e outro em relação a seus possíveis impactos, na configuração de uma burocracia representativa ativa, engajada na luta antirracista e na diminuição das desigualdades raciais na instituição. Com isso, não se pretendeu uma avaliação da política pública em si, uma vez que muitos indicadores haveriam de ser sopesados para afiançar de sua relevância, eficácia, impacto, efetividade e sustentabilidade (FARRANHA, 2014). Mais que traçar uma hipótese e tentar confirmá-la ou refutá-la, as ilações realizadas visaram a fornecer subsídios para se refletir sobre a questão posta, qual seja: como as

---

<sup>50</sup> Com exceção do CACD de 2014, em que já não mais aplicável a reserva interfase, que vigorou de 2011 a 2013, nem a Lei 12.990, de 2014, aplicável apenas a partir do CACD 2015.

ações afirmativas produzem resultados e possíveis impactos na burocracia pública, em termos de combate às desigualdades raciais?

Com isso, espera-se contribuir para o debate sobre as ações afirmativas que, se por um lado tem apresentado um crescimento na produção legislativa, em especial em relação a concursos públicos, por outro tem se esgotado na metodologia de reserva de vagas, tão somente, sem um aprofundamento dos efeitos esperados para tal política. Faltam avaliações sobre as ações afirmativas do ponto de vista qualitativo, no sentido de um efetivo combate à desigualdade racial. O mero aumento de experiências, ainda que em áreas várias, para além dos concursos públicos, como nos processos seletivos de pós-graduação, não devem ser tomados como sinônimo de mudança nas relações raciais no Brasil, ainda profundamente marcadas pela exclusão e hierarquização social. Por isso ainda é importante estudar as ações afirmativas e, ao fazê-lo, sem temer fazer as críticas necessárias para seu aprimoramento. Conforme ressalta Rebecca Igreja (2005), não se trata de ser a favor ou contra, o que se mostra necessário é apresentar a complexidade da política, principalmente em termos de sua execução, já que, em relação à aspectos ligados a sua elaboração, buscou-se fazer em anterior estudo a devida crítica (FERREIRA, 2016). Compreender um pouco o funcionamento das instituições e da sociedade é o que se busca para o aperfeiçoamento dessa necessária político a favor da maioria da população brasileira.

## 2 A DIPLOMACIA BRASILEIRA

Good temper, good health and good looks. Rather more than average intelligence, though brilliant genius is not necessary. A straightforward character, devoid of selfish ambition. A mind trained by the study of the best literature, and by that of history. Capacity to judge of evidence. In short, the candidate must be an educated gentleman. These points cannot be ascertained by means of written examinations. Those can only afford evidence of knowledge already acquired; they do not reveal the essential ingredients of a character. (Sir Ernest Mason Satow, *A guide to diplomatic practice*, 1932, p. 120)

O presente capítulo, apresentando o recorte da pesquisa, abrirá com uma concepção básica sobre diplomacia em si, suas origens e como se deu o processo de seleção de seus membros, em especial no Brasil, em diferentes etapas históricas. A seguir discutirá brevemente a presença de negros na diplomacia brasileira. Na sequência, justifica a delimitação do campo em dois sentidos: o primeiro, como estudo de caso, referente às ações afirmativas no Instituto Rio Branco e o segundo, como tentativa de suprir uma lacuna no debate, a partir da revisão bibliográfica utilizada. Ao final, apresenta conclusões parciais e temas a serem trabalhados nos capítulos seguintes.

### 2.1 ORIGENS DA DIPLOMACIA

Há um consenso na literatura nacional de que os membros da diplomacia constituem uma elite<sup>51</sup> (GOBO, 2019; MOURA, 2007; SOUZA, 2018) e para fazer parte dessa elite é necessário a posse de determinado capital econômico e simbólico (social e cultural) por ela valorizados (BOURDIEU, 2007b, 2007a). A citação de Sir Ernest Mason Satow (1932), que abre este capítulo, ilustra os requisitos desejáveis de um(a) diplomata, entre os quais, para os fins dessa tese, não passa despercebido o destaque dado à “boa aparência” (*good looks*).

Esse corpo, relativamente homogêneo do ponto de vista de seus ocupantes, de

---

<sup>51</sup> A ciência política e a sociologia trazem diferentes conceituações para elite, a depender do foco em estudos clássicos (HOLLANDA, 2011) ou contemporâneos (PERISSINOTTO, 2014). Entende-se elite, nesse contexto, como o grupo que ocupa determinada posição formal de poder no Estado (CARVALHO, 2008), por ser parte da burocracia de alto escalão (FERREIRA, 2014).

âmbito internacional, tem uma longa história. Desde a antiguidade é possível identificar a presença de representantes dos diferentes povos, em constante intercâmbio e negociações, na celebração de tratados (SILVA; CASELLA; BITTENCOURT NETO, 2012). Sem que se faça necessário analisar a evolução do direito internacional – mesmo porque, esse não é o objeto dessa tese – deseja-se frisar que a relação entre os Estados, mormente a partir do Tratado de Vestfália (1648), passou a depender cada vez mais de funcionários diplomáticos, responsáveis pela “acomodação”[dos interesses dos países] por meio de espíritos corteses e desinteressados, habituados aos mesmos usos, em atmosfera de suprema urbanidade” (Genet *apud* Silva, Casella e Bittencourt Neto, 2012, p. 52). Daí a necessidade de que as pessoas destacadas para as missões diplomáticas fossem detentoras de características pessoais relevantes – e algo semelhantes entre si – a possibilitar este intercâmbio, que remetem, em última análise, ao padrão dos países europeus.

Embora a origem da diplomacia, estruturada em termos de embaixadas permanentes, com características próprias, remonte à Itália, de meados do século XV, espalhando-se pela Europa e desenvolvendo-se com outras inovações renascentistas, é curioso notar como Garriet Mattingly (1988) frisa que os procedimentos<sup>52</sup> e alguns tipos de documentos sobreviveram à desintegração da Europa medieval praticamente sem alterações até o século XX. As instituições diplomáticas, assim, teriam mudado menos do que se esperava, sendo o objeto da política e a visão da sociedade a respeito de seus propósitos que efetivamente mudaram. Se antes a função básica do embaixador era manter a honra de seu soberano (*master*) nas cortes estrangeiras apenas com base em sua intuição, coragem e eloquência, atualmente o domínio do direito internacional – considerando que “toda política externa é sempre apresentada na sua forma jurídica” (RODRIGUES, 1966, p. 50) – provocou a mudança da própria constituição desse corpo, de cortesãos, para bacharéis, sendo essa uma primeira mudança do processo de seleção dos membros da diplomacia.

Tomando em conta estas considerações históricas, é possível observar que durante boa parte da vida política brasileira, como aliás em boa parte dos Estados Nações do século XVIII e XIX, a riqueza e o lugar social de nascimento eram definidores do

---

<sup>52</sup> Exemplo clássico é o da imunidade diplomática. Tendo sua origem fundada numa tradição imemorial, ligada aos atributos de poder da autoridade representada, desenvolveu-se com a formação dos Estados nacionais até assumir sua feição atual, com a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, que ainda hoje rege a matéria. Ver a propósito Moreira Lima (2002) e Silva, Casella e Bittencourt Neto (2012).

pertencimento a determinada classe, sendo a representação diplomática, assim como a representação política, atividade exclusiva daqueles que detinham elevado *status* social.

No que tange à educação, como reprodução cultural (BOURDIEU, 2007b) e elemento de formação da elite nacional (CARVALHO, 2008), Ronaldo Jorge de Araújo Vieira (2006) aponta que mesmo com a previsão, na Constituição Imperial de 1824, de que a instrução primária era gratuita a todos os cidadãos, somente os brasileiros livres, que exercessem uma atividade nobre, podiam ser considerados cidadãos<sup>53</sup> (VAINFAS, 2002), com acesso a esse direito. Como resultado, a exclusão de negros escravizados e mesmo de libertos nascidos na África, que à época, formavam grande contingente populacional. Como o primeiro censo demográfico apenas foi realizado em 1872, estima-se que apenas 16% da população era alfabetizada (CARVALHO, 2002). O acesso a um curso superior era um luxo que poucos podiam alcançar. Uma Lei de 1832, que organizava as academias médico-cirúrgicas das cidades do Rio de Janeiro e da Bahia, estabelecia para a obtenção do título de Doutor em Medicina os seguintes requisitos, dificilmente acessível à maior parte dos cidadãos brasileiros: saber latim, inglês ou francês; ter conhecimentos de filosofia racional e moral; ter conhecimentos de aritmética e geometria (VIEIRA JUNIOR, 2006). Há se considerar, ainda, a pouquíssima oferta de instituições de ensino superior, sendo que a criação das faculdades de Direito no país ocorreu apenas após cinco anos da independência de Portugal (SCHWARCZ, 1993) e que os abastados buscavam educar seus filhos principalmente na antiga Metrópole, Portugal, com destaque aos oriundos da Universidade de Coimbra. Essa confluência de fatores foi responsável pela formação de uma “ilha de letrados num mar de analfabetos” a que se refere José Murilo de Carvalho (2008), o que resultou na formação de uma pequena elite letrada e dotada do refinamento necessário para o ingresso na diplomacia, os seja, os bacharéis. Em relação à carreira diplomática, é o que José Honório Rodrigues (1966) chama de bacharelismo ministerial: o fato de o Ministério dos Negócios Exteriores, onde se encontra a carreira diplomática, ter sido quase sempre dirigido por “uma impressionante maioria de bacharéis, a maioria oriunda do direito” (p. 50)<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Os “homens bons” constituíam a aristocracia, em que figuravam os nobres de linhagem e seus descendentes, os ricos senhores de engenho e a alta burocracia civil e militar da Colônia e seus descendentes. A esses somavam-se os “homens novos”, constituída pelos burgueses enriquecidos no comércio (VIANA, 1987).

<sup>54</sup> Conforme Rodrigues (1966, p. 40): “Dos cento e quarenta e sete Ministros, afóra os bacharéis, tivemos um cientista, dois matemáticos, quatro não formados, nove engenheiros militares, entre os quais se distingue o Visconde do Rio Branco, também professor de Economia da Escola Naval”. Atualizando esses dados para 2020, chega-se a setenta e nove bacharéis em direito, dez em engenharia e ciências exatas, sete em ciências humanas, cinco em medicina e quatro militares. Ver Relação de Ministros das Relações Exteriores

## 2.2 DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL DA DIPLOMACIA BRASILEIRA

Essa lógica, no entanto, não se manteve inalterada ao longo do tempo. Para se entender as mudanças no processo de seleção de diplomatas, optou-se por utilizar a divisão temporal do desenvolvimento institucional da diplomacia brasileira com base na proposta de Zairo Cheibub (1984, 1985)<sup>55</sup>, um dos primeiros estudiosos brasileiros a se debruçar especificamente sobre a carreira diplomática nacional<sup>56</sup>. Segundo o autor, a evolução histórica do Ministério das Relações Exteriores pode ser dividida levando em conta o grau de burocratização que se nota em sua estruturação como carreira. Assim, um primeiro período, que vai de 1822 até a virada do século, é chamado de patrimonial, em que prevalecem práticas políticas e administrativas de cunho patrimonial<sup>57</sup>. O segundo período, chamado de momento carismático, abrange os anos iniciais do século XX e engloba o período em que o Barão do Rio Branco esteve à frente do Itamaraty<sup>58</sup>, conduzindo a política externa e a seleção de forma bastante centralizada. O terceiro período, que vai das primeiras décadas do século XX e se estende até o final do século XX, é chamado de momento burocrático-racional, em que amplas reformas administrativas são adotadas, visando a criar no âmbito do Ministério das Relações Exteriores uma carreira diplomática com uma estrutura racional e burocratizada.

Não obstante não se distinguir do momento burocrático-racional, apenas para fins didáticos, também serão acrescentadas mais duas subdivisões atuais: o período de 1985 a 2015, desenvolvido por Hannah Guedes de Souza (2018), como período de democratização, que vai além do período estudado por Cheibub, e abrange o período de

---

a partir da Independência do Brasil (1822-2021). Disponível em: <http://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 16.05.2021.

<sup>55</sup> Outra abordagem é apresentada por Karla Gobo (2016), propondo uma divisão de acordo com a forma de recrutamento para a carreira: tradicional ou personalista, que vai do período colonial até o fim da era Vargas (1945), e meritocrático ou racional-legal daí em diante, com a criação do Instituto Rio Branco, a partir de 1945.

<sup>56</sup> Boa parte da discussão sobre a carreira diplomática moderna tem sido feita no âmbito dos estudos sobre a política externa. Nesse sentido, serviram de base para o próprio Zairo Cheibub os debates internacionais sobre a realidade brasileira desenvolvidos por Rosenbaun (1968) e Fontaine (1970) e, no Brasil, por Nelson de Sousa Sampaio (1963), José Honório Rodrigues (1966) e J. O. Meira Penna (1967).

<sup>57</sup> A referência direta de Zairo Cheibub é a Max Weber, que desenvolve o conceito de patrimonialismo, em sua obra *Economia e Sociedade* (WEBER, 2004). De acordo com o autor, “a administração patrimonial cuidava especificamente das necessidades puramente pessoais, sobretudo privadas, da gestão patrimonial do senhor” (p. 240), em que a condução dos negócios públicos se dá de forma personalista, “tendendo a desprezar a distinção entre as esferas pública e privada” (CAMPANTE, 2003, p. 154).

<sup>58</sup> José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, foi o mais longo Ministro das Relações Exteriores, tendo permanecido de 1902 a 1912 à frente do Ministério.

implantação e consolidação do Programa de Ação Afirmativa no Instituto Rio Branco - PAA, e o período posterior a 2015 até a atualidade, em que se tem a aplicação da reserva de cotas raciais nos Concursos para Admissão à Carreira Diplomática – CACD, nos termos da Lei Federal n.º 12.990, de 9.06.2014.

### **2.2.1 O período patrimonial**

O período que antecede a independência (1500-1822), correspondente ao período colonial, possui registrada a história da política exterior do Brasil (MENDONÇA, 2013) pontuando os escolhidos por El Rey português e, na sequência, pelo Imperador Dom Pedro I, com os nomes e cargos dos representantes, sem menção às circunstâncias pelas quais se dava o ingresso na diplomacia, mas que, como apontado, eram oriundos da elite da época. Numa continuidade, desde o advento da independência (1822), com a instauração do Império, e prolongando-se no início da República, o ingresso na diplomacia dava-se pelo exclusivo critério de afinidade com o poder.

Durante o Império, o Marquês de Aracati, um dos primeiros titulares da pasta dos Negócios Estrangeiros (1827-1829), para além das relações com a Corte, apontava a necessidade de que o serviço diplomático fosse integrado por pessoal idôneo e capaz. E à frente da pasta, o Visconde de Sepetiba (1834-1835) havia estabelecido um regimento no regimento consular, estabelecendo que o cônsul deveria dispor de “conduta regular, perícia nas línguas francesa e inglesa, conhecimento do direito mercantil e marítimo, e dos usos e estilos do comércio” (BRASIL, 2019, p. 10).

A seleção de membros da representação diplomática era, ainda, profundamente ligada à patronagem política da então capital federal, o Rio de Janeiro (FARIAS, 2015b). Mas, a partir da segunda metade do século XIX, vai dando lugar a realização de concursos públicos, já uma realidade em outros países, destacando-se a França napoleônica (1799-1815), o Reino Unido e a Bavária, em torno de 1856 e a Áustria, em 1851 (FARIAS; CARMO, 2015).

De acordo com o Anuário do Instituto Rio Branco (BRASIL, 2019), uma das primeiras tentativas de recrutamento de diplomatas por concurso público, foi feita pelo citado Visconde de Sepetiba (1840-1843), quando de seu retorno à Secretaria de Negócios Jurídicos. O Visconde estabelece em regulamento o concurso de habilitação, que exigia

dos candidatos conhecimento de gramática, ortografia, aritmética, direito internacional, geografia, latim, francês e inglês, para além de uma boa caligrafia.

Já durante a segunda gestão do Visconde do Uruguai (1849-1853), foi aprovada a Lei n.º 614, de 22.08.1851, que determinava o preenchimento dos cargos diplomáticos apenas por integrantes da classe de secretários e adidos de legação. Estes últimos, por sua vez, eram funcionários de nível inicial da carreira diplomática e para ocupar o cargo era dada preferência aos “bacharéis formados nos cursos jurídicos do Império, e aos graduados em academias ou universidades estrangeiras que mais versados se mostrarem em línguas” (BRASIL, 2019, p. 11). De qualquer forma, tanto quanto durante a gestão do Visconde de Sepetiba, a exigência feita pelo Visconde do Uruguai não estava infensa à influência política da indicação de membros da elite política.

Assim, mesmo com a previsão de realização de concursos públicos desde 1842, sua primeira ocorrência é apenas registrada em 1868, com um número de vagas ofertadas bastante reduzido, próximo a uma dezena, sendo que aqueles que acorriam como candidatos, em geral, já trabalhavam como praticantes no órgão (FARIAS; CARMO, 2015). O que configura essa fase, como apontado por Cheibub (1985), é a ausência de distinção clara entre os interesses pessoais do administrador e os interesses públicos ligados ao cargo que ele ocupa. Os cargos eram tratados como prebendas<sup>59</sup>, prevalecendo o filhotismo<sup>60</sup> e demais formas de favoritismo ligados aos personalismos em relação ao serviço exterior. Ademais, como o grande interesse nacional, no período imperial, era o reconhecimento das fronteiras nacionais, as questões internas e a própria política interna eram descuradas pela diplomacia brasileira, como aponta Rodrigues (1966). Sua crítica aguda a este descaso com a vida do interior do país, ilustra, ainda, os traços do que, mais tarde, Guerreiro Ramos (1995a) chamará de “patologia do branco brasileiro”<sup>61</sup>. De acordo com Rodrigues, “cercado por um mundo africanizado e analfabeto, [a(o) diplomata] procura compensação total naquela Secretaria [dos Negócios Exteriores]”

---

<sup>59</sup> Por prebendas entende-se os casos em que o soberano concede ao detentor do cargo rendas vitalícias, provenientes das reservas e bens do senhor, terras ou a oportunidade para apropriação de rendas, taxas ou impostos. Para o conceito, ver Max Weber (2015, p. 154).

<sup>60</sup> De acordo com Ron Seckinger (1978, p. 115), no filhotismo “políticos de importantes famílias e seus filhos se movimentavam dentro e fora da burocracia, que servia não apenas como meio de vida como também, o que é mais importante, como degrau de carreira para postos elevados e maiores oportunidades econômicas”.

<sup>61</sup> Nas palavras do próprio Guerreiro (1995a, p. 222): “Esta patologia consiste em que, no Brasil, principalmente naquelas regiões [Norte e Nordeste], as pessoas de pigmentação mais clara tendem a manifestar, em sua auto-avaliação estética, um protesto contra si próprias, contra a sua condição étnica objetiva”. E, assim, “[...] tende a disfarçar a sua condição étnica efetiva, utilizando-se de mecanismos psicológicos compensatórios do que julga ser uma inferioridade” (RAMOS, 1995a, p. 225).

(RODRIGUES, 1966, p. 51), o que também lança luzes sobre uma maior representação diplomática na Europa que nas Américas e África e a ausência de representatividade negra.

### 2.2.2 O período carismático

A fase seguinte, em que José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco<sup>62</sup>, titulariza a representação diplomática como Chanceler (1902-1912), é designada por Zairo Cheibub (1985) como período carismático. Embora os métodos de recrutamento seguissem sendo os mesmos do período Imperial, ante a ausência de processos seletivos formais, a mudanças na condução do Ministério de Relações Exteriores e, em termos mais gerais, da própria sociedade, justificam a escolha como momento a ser destacado.

Justifica-se considerar Rio Branco como um momento distintivo tanto por ter sido ele um marco simbólico fundamental da vida institucional do Itamaraty<sup>63</sup>, quanto pela alteração do processo de formação do Estado brasileiro em relação às elites administrativas, com alteração da posição relativa do Ministério das Relações Exteriores em termos de elites nacionais. No primeiro caso, o Barão do Rio Branco havia conquistado grande êxito nas disputas de fronteira com a Argentina e a França, com base em sua própria habilidade política e seu carisma, o que o levou ao cargo de Chanceler. Como consequência de seu êxito pessoal, conseguiu imprimir um estilo personalista na condução da administração pública, sem se prender aos procedimentos rotineiros (CHEIBUB, 1984).

Além disso, diferentemente da lógica de condução da política externa no período anterior, a chegada do Barão do Rio Branco corresponde ao que Rodrigues (1966) chama de uma verdadeira reviravolta. De um lado, houve uma “desbacharelização”, uma vez que

---

<sup>62</sup> É vasta a bibliografia sobre o Barão do Rio Branco. Para uma versão resumida, verificar o verbete RIO BRANCO, Barão do, por Cristina Patriota de Moura (s.d), disponível em: <http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/RIO%20BRANCO,%20Bar%C3%A3o%20do.pdf>. Acesso em 23.07.2021.

<sup>63</sup> A diplomacia brasileira, embora tributária do período imperial, tem no Barão do Rio Branco não só seu patrono, mas também “homem-símbolo da diplomacia nacional até a atualidade” (MOURA, sd), dando nome ao instituto responsável pela seleção e formação de novos e novas diplomatas (Instituto Rio Branco), assim como a sede do Ministério das Relações Exteriores (Palácio do Itamaraty), referência ao Palácio do Itamaraty, no Rio de Janeiro, onde viveu até sua morte.

as questões diplomáticas passaram a ser resolvidas do ponto de vista político e não mais exclusivamente jurídico, levando o Ministério a se politizar mais. De outro, o autor vê no período também uma “deseuropeização”, dando início a uma política mais voltada para os Estados Unidos, “com os quais deveríamos marchar de acordo, se possível” (RODRIGUES, 1966, p. 55).

Em relação às mudanças na sociedade, o período corresponde ao início da Primeira República (1889-1930), em que há uma crise de formação das elites, em relação ao período imperial, com a fragmentação dos grupos anteriormente detentores do poder: a oligarquia agrária, a magistratura, a igreja e os militares. Conforme José Murilo de Carvalho (2008), havia uma questão nova em relação à participação desses grupos e a necessidade de reproduzir novas elites adequadas à tarefa de construção nacional. No entanto, a forma de recrutamento dos membros da diplomacia não sofre influência desse processo de desagregação, uma vez que a seleção era feita pelo próprio Rio Branco, por meio de seu conhecimento pessoal, entre interessados oriundos de setores oligárquicos e aristocráticos da sociedade<sup>64</sup>. Os atributos de capital cultural e social desses candidatos à carreira definiam seu sucesso (GOBO, 2018), desde que aprovados após um “chá” com o Barão (PEREIRA, 2014). No entanto, esses não eram os únicos fatores. A seleção do corpo diplomático, dava-se também segundo a autoimagem do Barão e aquela que este gostaria de projetar no exterior, qual seja, da elite do Brasil composta por homens brancos, “bem apresentáveis”, socializados nos colégios da antiga capital, Rio de Janeiro, e vivência em outros países (Gobo, 2018; Moura, 2007). É de Gilberto Freyre a detalhada descrição das preferências do Chanceler:

Do barão poderia escrever-se hoje, um tanto à maneira do que Shakespeare escreveu de César e do seu gosto ou afã de cercar-se de homens gordos, que procurou, quando senhor quase absoluto do Itamaraty, cercar-se de homens não só inteligentes, cultos e políticos como altos, belos e eugênicos: homens que, completados por esposas formosas, elegantes e bem-vestidas, dessem ao estrangeiro a ideia de ser o Brasil – pelo menos sua elite – país de gente sã e bem-conformada. Daí seu particular apreço pelos Joaquim Nabuco, pelos Graça Aranha, pelos Silvino Gurgel do Amaral, pelos Domício da Gama, pelos Magalhães de Azeredo, pelos Gastão da Cunha: homens de inteligência culta, ou, pelo menos, de algum espírito; e também, animais de bela estampa. Os feios, os franzinos, os cacogênicos, se dependesse dele, não ocupariam sequer postos que obrigassem o Itamaraty a convidá-los a seus jantares ou banquetes;

---

<sup>64</sup> Nesse sentido, valiosa a narrativa do Embaixador Heitor Lyra de como ele acabou não entrando precocemente na diplomacia, a pedido de seu pai, amigo pessoal do Barão, que havia sugerido seu aproveitamento como adido em uma das embaixadas, de forma a coincidir com a estada do pai à frente da Embaixada da Bélgica (LYRA, 1972).

muito menos posições de relevo na representação do Brasil na Europa e nos Estados Unidos. Sua aversão aos cacogênicos estendia-se, de algum modo, a brasileiros de cor. (FREYRE, 2013, p. 155)

Rio Branco era um intelectual de uma época em que a eugenia estava em voga (SCHWARCZ, 1993), tendo exercido papel importante, ainda antes de assumir o cargo de Chanceler, na vinda de imigrantes italianos e alemães para o Brasil (Moura, s.d), além de ter feito parte de instituições brasileiras fundamentais para o estabelecimento dos parâmetros “científicos” da discussão racial, como as faculdades de Direito de Recife e São Paulo e o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (SCHWARCZ, 1993). Portanto, não é de se estranhar o caráter eugênico de seu processo de seleção para a diplomacia e sua pouca consideração aos “brasileiros de cor”.

### **2.2.3 O período burocrático-racional**

A partir de 1910, findando a gestão de Rio Branco com sua morte, inicia-se, lentamente, o processo de transformação do Itamaraty. Mas é somente a partir de 1930, na chamada Era Vargas (1930-1945) que uma série de reformas são efetivamente levadas a efeito, entre elas “o uso mais sistemático do concurso de provas como mecanismo de seleção para servidores públicos civis” (FARIAS, 2015b, p. 33), também com impacto na forma de ingresso na carreira diplomática. Em 1931, ocorre a chamada Reforma Mello Franco, na qual há a fusão do quadro burocrático da Secretaria de Estado com os serviços diplomático e consular. Essa distinção entre, de um lado corpo consular, mais afeto a questão de recursos e emolumentos e, de outro, o serviço diplomático, focado nas ações de representação do Estado, sofrem nova alteração com a Reforma Oswaldo Aranha, em 1938, que unificou as duas carreiras, no que Cheibub (1984) aponta efetivamente como início do período burocrático racional.

Durante esse período, a seleção para o Itamaraty estava a cargo do Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Mesmo considerado um dos principais responsáveis pela superação da patronagem da República Velha e com provas excessivamente rigorosas, Rogério de Souza Farias (2015b), com base em recortes de época, apresenta uma percepção divergente sobre o papel do DASP em seus concursos.

Enquanto para uns representava o fim do “pistolão”, uma vez que a seleção era baseada em provas de alto nível intelectual e/ou concurso de títulos, para outros era exatamente o coroamento dos que acessavam uma “torre de marfim de certos privilegiados, afilhados e parentes de políticos” (p. 8). A polêmica perdurou por décadas e se viu acirrada com a criação do Instituto Rio Branco, em 1945, por meio do Decreto-lei n.º 7.473, de 18.04.1945, responsável pela formação, aperfeiçoamento e especialização de funcionários do Ministério das Relações Exteriores e com os Decretos-leis n.º 20.279, de 1945, e n.º 20.694, de 1946, responsáveis pela realização de concursos para ingresso na carreira diplomática. Segundo Farias (2015b), havia, na verdade, três vias de ingresso para a carreira diplomática: a primeira, por meio da seleção de candidatos aprovados nos exames finais do Curso de Preparação à Carreira de Diplomata (CPCD); a segunda, por meio de concursos diretos para a carreira, realizados pelo próprio Instituto Rio Branco e, a terceira, por meio dos chamados “exames de suficiência”, por meio dos quais, os auxiliares contratados das missões diplomáticas e repartições consulares eram submetidos a avaliação de todas as matérias do CPCD, após autorização do Diretor do Instituto.

Mantendo o foco sobre os concursos diretos, mais afetos à tese, havia à época, a prerrogativa de homologação das inscrições pelo Diretor do Instituto, expediente esse utilizado para realização de um filtro aos candidatos e com base na “severa seleção de documentos [...] diminuir o número de candidatos indesejáveis no certame” (FARIAS, 2015b, p. 57). Para além da exclusão de mulheres, antes da proibição que passou a vigorar com o Decreto-lei n.º 9.202, de 1946, havia também denúncias de discriminação racial no processo seletivo, sempre realizadas com base em questões formais. Farias cita especificamente as denúncias feitas pelo Senador Hamilton Nogueira (UDN/RJ) e pelo Senador Matias Olímpio, com exemplos de discriminação racial.

Os primeiros exames vestibulares<sup>65</sup> para ingresso no Curso de Preparação à Carreira de Diplomata – CPCD ocorreram no ano de 1946, com provas de cultura geral, escrita, e provas orais de noções de francês, inglês, história e geografia do Brasil (BRASIL, 2019). Essas matérias mantiveram-se, com algumas adaptações, até 1995<sup>66</sup>. Daniel Lopes Bretas (2017), ao analisar o processo seletivo dos diplomatas brasileiros, no período de 1995 a 2010, aponta duas mudanças realmente significativas nesse

---

<sup>65</sup> O termo exame vestibular seria utilizado até 1990, alterando-se para exame de admissão, até 1995 e daí em diante, Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata.

<sup>66</sup> Para um detalhamento, do ano de 1946 a 2019, quanto ao formato, o número de vagas, a escolaridade exigida, disciplina e observações pertinentes, ver Anuário 2019 (BRASIL, 2019, pp. 174-192).

processo: a remoção do francês, como prova obrigatória, em 1996, e a retirada da exigência mínima de nota na prova de inglês, em 2005<sup>67</sup>, mais adiante discutido. No entanto, para o autor, o que se tem, de modo geral é uma “história de transformações contínuas [...] como uma sucessão de continuidades sublinhadas por alterações irrelevantes e quase imperceptíveis” (LOPES BRETAS, 2017, p. 333). A partir de 1996, adota-se o modelo de ingresso na carreira diplomática por meio do Concurso de Admissão à Carreira Diplomática – CACD, sem rupturas com o modelo até então adotado no vestibular do CPCD.

No que interessa diretamente a essa tese, é preciso não se deter nas especificidades do concurso para ingresso na carreira, mas nos efeitos práticos da seleção em si, do ponto de vista do combate à desigualdade racial em sua composição. Assim, embora Cheibub (1989) aponte que uma crescente racionalização do processo seletivo resulta numa igualmente crescente democratização, a realização de concurso não foi capaz de modificar substancialmente o perfil da diplomacia. A uma, por vigorar à época a proibição de ingresso de mulheres na carreira diplomática<sup>68</sup>. A duas, pela presença de entrevistas que além de medir o capital cultural dos candidatos excluía aqueles que não se encaixavam no perfil do corpo diplomático então existente (AZAMBUJA, 2011). A três, pelo tipo de conhecimentos exigidos, tendo vigorado até 2005 a existência de questões de cultura geral, que nada mais era do que buscar identificar em candidatos a presença de traços de distinção (BOURDIEU, 2007a), acessíveis apenas a membros da elite social. A sugestão de Guimarães Rosa para o exame de Cultura Geral nas provas para o Concurso do Instituto Rio Branco, em 1952, dá a dimensão da natureza excludente do tipo de conhecimento buscado:

Quando se introduziu no programa do Vestibular a prova de Cultura Geral, o que se teve em mira foi um processo de apreciar, no julgamento dos candidatos ao Instituto, também os conhecimentos – científicos, artísticos, eruditos, ilustrativos, etc. – adquiridos seja mediante aprofundamento extraordinário nas

---

<sup>67</sup> As provas de francês e inglês tiveram diferentes formas de apresentação ao longo dos processos de seleção. Foram desde optativas a obrigatórias, de mais simples a mais rígidas. Para um breve histórico além da tese de Lopes Bretas (2017), ver as informações dirigidas ao público interessado no Blog do Curso Sapientia. Disponível em: <https://cursosapientia.wordpress.com/2018/06/14/as-provas-de-frances-e-espanhol-no-cacd/>. Acesso em 14.12.2020.

<sup>68</sup> Conforme Viviane Rios Balbino (2011), a primeira mulher a ingressar no posto de Secretária de Estado foi Maria José de Castro Rebello Mendes, só aceita e nomeada, após uma longa batalha judicial. No período de 1919 a 1938 apenas 18 mulheres ingressaram no Itamaraty. Após o decreto de 1945, somente em 1953 outra mulher ingressou na carreira, também por força de mandado de segurança. Por fim, em 1954, obteve-se autorização definitiva para o ingresso de mulheres na carreira diplomática.

matérias dos Cursos Ginásial e Colegial, seja em cursos outros, seja extracurricular e autodidaticamente, através de leituras e outros meios de informação e enriquecimento do espírito; mas conhecimentos suplementares ou complementares, transcendentais da rotina escolar, bem assimilados e sedimentados, contribuindo eficazmente para a formação do candidato, e resultantes de curiosidade intelectual e capacidade mental, do gosto pela indagação objetiva ou especulativa, de vocação cultural e consciência humanística. (ARAÚJO, 2007, p. 55).

A valorização do “pensar”, alegado como ínsito a esse tipo de prova, revela-se, no fundo, como um mecanismo sutil, mas bastante bem estruturado, de exclusão racial. Para compreender essa relação é necessário ter presente as reformas educacionais ocorridas entre 1917 e 1945, apresentadas por Jerry Dávila (2003) e que, informadas pelo pensamento eugênico, buscavam, ao mesmo tempo, ampliar a educação básica e reforçar distinções sociais entre brancos e não-brancos. Assim, enquanto a negros era ministrada uma formação voltada, inicialmente, para a saúde e hábitos higiênicos<sup>69</sup> e, após, para a formação profissionalizante, aos brancos era assegurada uma escola secundária especialmente conduzida para a formação de uma reduzida elite, com uma formação mais ampla, como era o caso do Colégio Pedro II, no Rio de Janeiro<sup>70</sup>.

Não é ocioso anotar que até 1959, os concursos realizados pelo DASP e, posteriormente, pelo Instituto Rio Branco eram realizados apenas no Rio de Janeiro<sup>71</sup>, sendo que somente em 1970 o número de candidatos de outros estados superou a marca do antigo Distrito Federal (CHEIBUB, 1989). Para além disso, o número de efetivamente aprovados, até o final da década de 1970, continuava a ser majoritariamente de oriundos do Rio de Janeiro. Ainda de acordo com Cheibub, “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” (p. 101). E, a essa explicação, deve-se agregar a de Jerry Dávila (2003), quanto aos efeitos da urbanização na dispersão populacional, com recorte racial, e a atenção distinta dada a escolas urbanas e suburbanas, de acordo com um recorte eugênico.

É necessário, ainda, ressaltar que essa concepção de Cheibub deixa de considerar

---

<sup>69</sup> A expansão do ensino e dos projetos de reforma na educação visavam a trazer pobres e não-brancos para as escolas, de onde eram até então excluídos, mas com o objetivo de aperfeiçoar a raça. Eugenia e degenerescência ganham tons específicos no Brasil, com elevado percentual de população não-branca. Cria-se que os males associados à mistura de raças poderiam ser curados com melhoras científicas na saúde e na educação.

<sup>70</sup> A origem comum e o mesmo local de estudo é destacado por Cheibub (1989) em relação aos diplomatas.

<sup>71</sup> Ver seção Ampliação geográfica da cobertura das provas, no capítulo Ações Afirmativas no Instituto Rio Branco.

a existência de diferentes repertórios políticos nacionais que acabam por impactar na seleção para o Itamaraty. Edson Nunes (2003) aponta que o período Vargas pode ser caracterizado pela coexistência do que ele chama de determinadas gramáticas e que relativizam o cunho puramente burocrático-racional do período. O autor ressalta que a criação do DASP, ao mesmo tempo em que configuraria um universalismo de procedimentos, por meio do qual inseria racionalidade e sistema de mérito nas seleções de pessoal, por outro convivia com um forte corporativismo e insulamento burocrático não igualitários. Portanto, era burocrático, mas não universalista, a reforçar as formas de exclusão anteriormente assinaladas.

#### 2.2.4 O período de redemocratização

Conforme Jairo Cheibub (1985), o Itamaraty, durante a ditadura militar (1964 a 1985), adquire maior autonomia com pouca perseguição política a seus membros, diferentemente de outras carreiras de Estado. Mesmo com as questões apontadas por David do Nascimento Batista (2010) a respeito do papel desempenhado pelo Itamaraty no período, fato é que o sistema de ingresso não se viu drasticamente alterado. Houve uma paulatina queda na busca por um cargo diplomático, a partir de 1964, mas, conforme se verifica da Tabela 1, o número de aprovados no período mantém-se muito próximo nos anos anteriores e subsequentes, voltando a se observar aumentos substanciais no número de inscritos, a partir da segunda metade dos anos 1970.

Tabela 1 – Número de inscrições e de aprovações nos exames vestibulares do Instituto Rio Branco de 1946 a 1990

Ano	Inscritos	Aprovados	Ano	Inscritos	Aprovados
1946	300	35	1969	297	57
1947	116	15	1970	175	15
1948	119	20	1971	260	19
1949	83	12	1972	270	20
1950	159	12	1973	196	23
1951	84	8	1974	238	12
1952	110	26	1975	240	34
1953	96	18	1975*	293	26
1954	112	17	1976	490	20
1954*	178	11	1977*	181	13
1955	128	19	1977	665	32
1955*	92	20	1978*	204	10

1956	162	27	1978	797	52
1957	181	16	1979	974	33
1958	186	14	1980	918	36
1959	344	15	1981	1.194	37
1960	304	19	1982	1.426	35
1961	315	22	1983	797	34
1962	277	20	1984	914	44
1962*	229	11	1985	893	20
1963	249	13	1986	661	15
1964	375	19	1987	554	11
1965	393	28	1988	779	13
1966	414	27	1989	1.098	24
1967	330	33	1990	659	21
1967*	170	31	1969	297	57
1968	266	22	1970	175	15

Fonte: Anuário do Instituto Rio Branco (BRASIL, 1990, pp. 11 e 12)

Obs.: \* Exames diretos para a Carreira de Diplomata

Rogério de Souza Farias e Géssica Carmo (2015) destacam que se no primeiro exame vestibular de 1946, realizado pelo instituto Rio Branco, havia 300 inscritos, a partir de meados da década de 1970, esse número chega a uma média de 1000. O que demonstra uma procura maior e um universo mais amplo de pessoas interessadas nessa carreira. A concorrência que era algo em torno de 26 a 55 candidatos por vaga (Tabela 1), passa a padrões muito superiores a 100 e 150 candidatos por vaga (Tabela 2).

Tabela 2 – Número de inscrições e de aprovações nos exames vestibulares do Instituto Rio Branco de 1991 a 2019

Ano	Inscritos	Aprovados	Ano	Inscritos	Aprovados
1991	955	22	2005	6.635	30
1992	757	22	2006	6.308	100
1993	633	23	2007	8.667	101
1994	850	29	2008	8.228	115
1995	545	24	2009	9.196	109
1996*	2.358	35	2010	8.869	108
1997	2.078	30	2011	7.180	26
1998	1.798	25	2012	6.423	30
1999	2.556	20	2013	6.492	30
2000	2.410	25	2014	4.151	18
2001	3.097	32	2015	6.003	30
2002	3.080	27	2016	4.151	30
2003 I	5.791	39	2017	5.939	30
2003 II	2.660	23	2018	5.294	26
2004	2.800	29	2019	6.411	20

Fonte: Anuário do Instituto Rio Branco (BRASIL, 2019, p. 193)

Obs.: \* De 1996 em diante, Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata

O dado que interessa a essa pesquisa, mas que se encontra ausente, é o do percentual de pessoas negras que figurariam entre os inscritos e os aprovados, de forma a se verificar se o período de redemocratização, por si, teria elevado a procura da carreira diplomática a essa parcela da população. Só recentemente, a partir do PAA e, em especial, com a Lei de Cotas no Serviço Público, a informação sobre cor/raça passou a ser registrada para candidatos e candidatas que se inscrevessem em uma das duas formas apontadas.

Embora a redemocratização (1985 em diante) seja considerada mero desdobramento do período burocrático-racional (CHEIBUB, 1984), pode-se concordar com Hanna Guedes de Souza (2018), sobre as vantagens de um estudo separado, quais sejam: (i) do ponto de vista histórico, tem-se o rompimento do regime ditatorial e o retorno ao regime democrático e (ii) a sistematização proposta por Jairo Cheibub (1984, 1985, 1989) não abrangia este período, por ter sido elaborado anteriormente ao seu início. A esses dois fatores, a autora acresce o “discurso de democratização da instituição, com uma maior participação do corpo diplomático, dos partidos e da sociedade civil nas decisões de política exterior do país” e que, a tomar pela síntese das gestões dos titulares do Itamaraty na política externa brasileira, mais que discursos, práticas democratizantes (BARRETO, 2012a, 2012b).

Além disso, é necessário destacar a ocorrência em nível mundial do chamado “giro multicultural”, com reformas legislativas e constitucionais, destacando o caráter multiétnico e multicultural das nações (IGREJA; AGUDELO, 2014; RAHIER; DOUGÉ-PROSPER, 2014), e, para o presente estudo, o marco da Constituição de 1988, no Brasil, questionando o mito da democracia racial ao reconhecer a natureza multirracial, pluricultural e multiétnica da população brasileira (IGREJA; FERREIRA, 2019b). É nesse contexto de afirmação de direitos e crescimento das reivindicações de movimentos negros organizados, que as ações afirmativas, incluindo as adotadas pelo próprio Itamaraty, encontrarão solo fértil para seu desenvolvimento. Mas, ainda mesmo antes da consolidação desses dois instrumentos, a Constituição de 1988 e o PAA, algumas medidas de democratização de acesso à carreira diplomática já haviam sido introduzidas, como adiante será demonstrado<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Ver capítulo Ações Afirmativas no Instituto Rio Branco.

### 2.3 A PRESENÇA NEGRA NA DIPLOMACIA BRASILEIRA

O Itamaraty, conforme já dito, não possui, em pleno século XXI, o registro de pertencimento racial de todos seus membros. Assim, de forma ainda mais difícil é identificar a presença negra na diplomacia brasileira em período mais longo. Essa seção do capítulo é apenas um breve apontamento, ainda na linha de descrição do campo, para apontar como tem sido abordada a questão na literatura.

O primeiro destaque que se faz, como o registro possivelmente mais antigo de um diplomata negro, é o de Antonio Gonçalves da Cruz, nascido aproximadamente em 1775, em Recife, de uma rica família comerciante (RIBEIRO; CABRAL, 2011). Seu pertencimento racial é apenas referido, como “mulato”<sup>73</sup>, constando Cabugá, como ficou conhecido, como referência na Enciclopédia Brasileira da Diáspora Africana, de Nei Lopes (2011, p. 305). Detalhes de sua vida são apresentados na obra Dicionário Biográfico de Pernambucanos Célebres (COSTA, 1882), sendo destaque dado a sua participação na Revolução Pernambucana de 1817, quando foi nomeado pelo Governo Revolucionário embaixador nos Estados Unidos e, posteriormente, já pelo Governo Imperial, em 1926, Cônsul-Geral do Brasil nos Estados Unidos e, em 1831, encarregado de negócios e cônsul-geral da Bolívia, onde faleceu, aproximadamente em 1833. À mingua de mais informações, tem-se apenas esse rápido registro e o destaque de que, apesar de sua origem racial, era um rico comerciante, dono de várias posses e fina cultura adquirida em inúmeras viagens à Europa, fazendo parte da elite pernambucana.

Fazer parte da elite igualmente e ser detentor dos títulos de médico e advogado caracterizava Francisco Gomes de Brandão, ou melhor, Francisco Jê Acaiaba de Montezuma, como passou a ser conhecido, Visconde de Jequitinhonha, outro diplomata reconhecidamente negro (LOPES, 2011), tendo ocupado o cargo de Ministro de Negócios Estrangeiros durante o período de 1837, sob a regência de Diogo Antônio Feijó (SISSON, 1999), e sido Embaixador em Londres entre 1840 e 1841. Ele, no entanto, também é uma exceção. Não em razão da carreira jurídica casada com a diplomática, mas em razão de seu pertencimento racial, filho de um comerciante de ascendência portuguesa e de uma mulher negra. Sua presença é um marco na sequência de ex-Ministros brancos, de alta

---

<sup>73</sup> De acordo com artigo disponível em <https://blogs.diariodepernambuco.com.br/historiape/index.php/2016/08/01/cruz-cabuga-o-primeiro-embaxador-brasileiro/>. Acesso em 6.09.2022.

formação cultural, a ocuparem a pasta, desde a independência até os dias atuais.

Deve-se mencionar, também, a passagem de Raymundo de Souza Dantas pela representação diplomática, nos idos de 1960, durante o governo de Jânio Quadros (31.01.1961 a 25.08.1961), quando nomeado, sem pertencer à carreira diplomática, para chefiar a embaixada em Gana. Segundo Mariana Schlickmann (2019), a nomeação de Dantas gerou duas polêmicas: a primeira, por ignorar a hierarquia do Itamaraty, nomeando alguém de fora da carreira para chefiar uma embaixada recém-criada, o que exigia experiência, que lhe faltava; a segunda, pela escolha de uma pessoa negra para uma embaixada em África, interpretada como uma tentativa de reforçar o discurso da democracia racial. Dantas chegou ao cargo em razão da proximidade com Jânio Quadros, de quem foi adido de imprensa, no período em que Afonso Arinos fora Chanceler (1961; 1962). Seu diário, publicado na forma de livro (DANTAS, 1965), embora com a cautela de não apontar nomes, dá a dimensão do racismo sofrido, tendo sido inclusive privado da residência oficial em Accra, ocupada por um diplomata branco, seu subordinado. Dantas era jornalista e escritor, tendo o domínio da língua francesa e, apesar da alfabetização tardia, uma grande erudição.

Já no fim do período ditatorial, destaque à presença de Mônica de Menezes Campos<sup>74</sup>, que passou a se chamar Mônica de Veyrac, após seu casamento, como primeira mulher negra a ingressar por concurso na diplomacia, em 1979 (FRIAÇA, 2018; HAXTON; SILVA, 2021)<sup>75</sup>. A aprovação da diplomata negra se dá 60 (sessenta) anos após o ingresso da primeira mulher na carreira diplomática<sup>76</sup>. Sem desmerecer o mérito próprio de Mônica<sup>77</sup>, seu ingresso na carreira, em plena ditadura militar, tal qual como no caso de Dantas, está ligado, segundo Ivan Haxton e Camila Silva (2021), à necessidade de se passar uma outra imagem do Brasil à comunidade internacional. Com isso, embora valendo-se de mecanismos que em tese poderiam favorecer o combate à desigualdade, quais sejam, a ampla divulgação do concurso e aulas de reforço para bom desempenho

---

<sup>74</sup> Como adiante se verá, por se tratar da primeira mulher negra a ingressar na diplomacia, seu nome será dado ao programa de mentoria coordenado por mulheres negras diplomatas. Ver a propósito, seção 7.1.2.1.

<sup>75</sup> Também noticiado no blog O Barão, apresentando vários recortes de jornais de época. Disponível em: <https://obarao.damasio.com.br/baronesa-do-mes-monica-de-menezes-campos/>. Acesso em 27.06.2022.

<sup>76</sup> Em 1918, Maria José de Castro Rebello Mendes ingressa na carreira, após uma disputa que contou com a intervenção de Ruy Barbosa para interpretação da legislação vigente (FRIAÇA, 2018).

<sup>77</sup> De acordo com jornal da época, Mônica Menezes de Campos era extremamente dedicada aos estudos e teve uma carreira acadêmica notável, conforme: MARTINS, F. Uma negra no Itamaraty: será o fim do preconceito? Correio Braziliense, Brasília, n. 5.665, p. 11, 2 agosto 1978. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CcFpCbXuQct/>. Acesso em 12.09.2022.

no concurso<sup>78</sup>, a inclusão foi muito mais com objetivos comerciais, em relação a eventuais parceiros africanos (FERNANDES, 2016), que com algum propósito antidiscriminatório.

Pouco se tem registrado sob sua carreira diplomática, muito em função da dupla invisibilidade de que fala Guilherme Friaça (2018), referente a seu gênero e seu pertencimento racial, mas também pela brevidade no cargo – faleceu aos 27 anos, após 7 na carreira. Uma vida curta e que poderia até mesmo estar associado aos efeitos perversos do racismo sofrido<sup>79</sup>, como sugerido pela fala de uma depoente, membro da Diplomacia:

Tenho o conhecimento de histórias de diplomatas que, além de mulher, eram negras, e que tiveram de passar por situações bastante difíceis, e que inclusive levaram-nas... inclusive tem uma colega nossa, teve um derrame cerebral. Você sabe que AVC é sempre uma coisa que pode ser causada por estresse. Foi só esse caso que conheço, ela teve que aguentar altos insultos do chefe e acabou tendo AVC e morreu. É evidente que o fato dela ser mulher e negra não deve ter deixado de contribuir, né? (BALBINO, 2011, p. 162–163).

Haxton e Silva (2021), igualmente, com base na mídia impressa da época, apontam que amigos da diplomata teriam afirmado que ela era vítima de racismo por seu superior, o que levou a denúncias ao chanceler Saraiva Guerreiro, jamais devidamente apuradas. No documentário Exteriores – Mulheres Brasileiras na Diplomacia, a própria irmã de Mônica de Menezes Campos, Márcia de Menezes Campos, dá um depoimento nesse sentido, dizendo das dificuldades enfrentadas quando ela esteve na Embaixada da Suíça, em que era diminuída por seu superior por ser uma mulher negra (EXTERIORES, 2019).

Por fim, uma referência importante, quando se fala de pessoas negras na diplomacia, é a do Embaixador Benedicto Fonseca Filho, nomeado em 2010, ao cargo de embaixador, tido como o primeiro diplomata de carreira e negro a atingir o posto (LIMA

---

<sup>78</sup> Conforme adiante se verá, estas medidas correspondem às sugeridas por Thomas Nagel (1973) e Robert S. Taylor (2009) como adotadas pela sociedade norte-americana, para lidar com o tratamento igual e a discriminação compensatória. Ver, a propósito, o capítulo Ações Afirmativas e Desigualdade, subseção Mecanismos de Combate à Desigualdade.

<sup>79</sup> Embora a desigualdade vital, como definida por Göran Therborn (2015), esteja relacionada às vítimas de racismo não há relação direta entre o sofrimento psicológico experienciado em razão de uma situação de racismo e a ocorrência de um acidente cerebral vascular – AVC ou um aneurisma cerebral. É importante salientar que Márcia de Menezes Campos (EXTERIORES, 2019), informa que a irmã de Mônica, Marta, também faleceu em decorrência de um aneurisma cerebral, condição de uma fraqueza nas paredes das artérias cerebrais, que pode ter origem congênita.

OLIVEIRA, 2011; ROCHA, 2011)<sup>80</sup>. Igualmente, sem desmerecer a capacidade intelectual do Embaixador, o mesmo teve um acesso privilegiado às melhores escolas e estudo no exterior, por ter sido seu pai, servidor do Itamaraty, no extinto cargo de contínuo (agente de portaria), numa época em que os estudos de familiares do servidor eram custeados pela instituição. Ou, nas palavras do próprio, em entrevista a Luiz Nassif<sup>81</sup>, ele teria sido beneficiado por certas circunstâncias de estudo e convívio. Diferentemente de Mônica de Menezes Campos, o Embaixador relata nunca ter sofrido preconceito no Itamaraty: “[...] seria leviano dizer que eu experimentei uma situação que pudesse identificar como preconceito [no Itamaraty]. Nunca houve.”<sup>82</sup>

O que se percebe dessas narrativas é que no processo de seleção de diplomatas, de modo geral, houve uma mudança de exigência de um alto capital social, oriundos da nobreza e, após, da elite política, para um alto capital cultural, em termos de domínio da cultura legítima e línguas estrangeiras. Como ressalta Karla Gobo (2016), quanto maior o capital cultural, menor o capital social exigido, após a criação do Instituto Rio Branco.

Ainda, assim, pessoas negras na diplomacia continuam sendo poucas. Conforme destaca Karla Gobo (2018), os representantes diplomáticos no Brasil, de modo geral, sempre estiveram associados aos padrões europeus, não somente em relação aos gostos e comportamentos, mas também em relação ao aspecto físico: homens brancos, altos e magros. Cristina Patriota de Moura (2007) afirma que a figura de José Maria da Silva Paranhos Filho, o Barão do Rio Branco, corresponde a uma imagem simbólica tanto para a “Casa” (o Ministério das Relações Exteriores), quanto para a nação. E embora a autora esteja falando em termos de estrutura burocrática e hierárquica encarnada na figura do Patrono da Diplomacia, não se pode deixar de pensar que são os aspectos físicos mesmo que também se veem simbolizados no ideal de membro da diplomacia, como deixa claro a manifestação de Gilberto Freyre (2013), acima transcrita.

A ausência de representação negra na diplomacia brasileira é fato registrado há

---

<sup>80</sup> Em que pese o fato notório, tal afirmação pode ser problematizada ante a pouca visibilidade daqueles e daquelas que, sendo socialmente reconhecidos como negros, não receberam o “título” de representantes negro, principalmente por ativistas negros e negras, por não ter atuado como uma burocrata representativa ativa, como adiante se detalhará o termo. É o caso, por exemplo, da Ministra Maria Laura da Rocha, que ingressou no Ministério das Relações Exteriores em 1977, tendo sido nomeada Ministra de Primeira Classe em 2008. Mulher negra, sem defesa explícita quer do feminismo, quer de questões identitárias, tem seu nome e papel considerado pelos movimentos negros como a primeira representante negra no cargo.

<sup>81</sup> Na matéria Benedicto Fonseca Filho: enfim um embaixador negro brasileiro. Disponível originalmente em: <http://www.brasilianasorg.com.br/blog/luisnassif/o-primeiro-embaixador-negro> e reproduzido em: <https://www.geledes.org.br/benedicto-fonseca-filho-enfim-um-embaixador-negro-brasileiro/>. Acesso em 23.11.2020.

<sup>82</sup> Fala do próprio Benedicto Fonseca Filho, na entrevista indicada na nota de rodapé n.º 80.

muito, tanto na literatura nacional, quanto internacional (COSTA PINTO, 1953; FONTAINE, 1970; FREYRE, 2011; NASCIMENTO, 2016; ROSENBAUM, 1968; SAMPAIO, 1963). H. Jon Rosenbaum (1968) observa a completa ausência de negros na diplomacia e relata a determinação do então Ministro Afonso Arinos, em 1961, quanto à necessidade de observância da Lei n.º 1.390, de 1951<sup>83</sup>, que proibia a discriminação racial no país. No entanto, o autor conclui ser a insuficiente educação das classes mais baixas a razão de pouco sucesso de negros nos exames de ingresso na diplomacia. A conclusão, no entanto, é contestada por Roger Warren Fontaine (1970), em sua tese sobre a política externa brasileira, que com base nas evidências citadas por Nelson de Sousa Sampaio (1963), descreve o papel não desprezível da discriminação racial no país e seu “desejo de se apresentar para o mundo como um país ‘europeu’ ao invés de um país racialmente misto” (FONTAINE, 1970, p. 323). Vai na mesma linha a fala novamente de Gilberto Freyre (2011)<sup>84</sup> que também dá mostras do grau de exclusão contra negros na diplomacia, apontando o Ministério das Relações Exteriores como a última fortaleza do ‘racismo’ ou do ‘arianismo’ e da “crença de que a função pública é privilégio exclusivo dos indivíduos do sexo chamado forte” (p. 31).

A presença de pessoas negras na carreira diplomática, para além de uma representação descritiva<sup>85</sup>, somente com a mudança da postura oficial do Brasil em relação ao próprio mito da democracia racial começou a ser institucionalmente combatido. Por isso, o destaque ao discurso proferido pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, quando da cerimônia de entrega do Prêmio Nacional de Direitos Humanos, em 19.12.2001, afirmou: “Precisamos ter um conjunto de diplomatas – temos poucos - que sejam o reflexo da nossa sociedade, que é multicolorida e não tem cabimento que ela seja representada pelo mundo afora como se fosse uma sociedade branca, porque não é” (BRASIL, 2001).

Os “poucos”, afirmado por Fernando Henrique Cardoso, jamais chegou a ser quantificado pelo próprio Ministério das Relações Exteriores. Outros trabalhos que se debruçaram sobre o tema tiveram de recorrer a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal n.º 12.527, de 18.11.2011) para tentar obter esses dados (ALMEIDA, 2016). No entanto, a resposta padrão é de que “o registro disponível sobre origem racial ou étnica limita-se

---

<sup>83</sup> Lei n.º 1.390, de 3.07.1951, inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou cor.

<sup>84</sup> “New World in the Tropics”, publicado em inglês em 1959.

<sup>85</sup> Como a nomeação de Raymundo Souza Dantas. Ver seção Concepções a respeito da representação, no capítulo Ações afirmativas e burocracia representativa.

aos funcionários que fizeram parte do referido Programa [de Ação Afirmativa do Ministério das Relações Exteriores]” (ALMEIDA, 2016, p. 62). Insatisfeito com a ausência de dados, o Diplomata Jackson Luiz Lima Oliveira (2011), ele mesmo um ex-bolsista do Programa, em sua dissertação de mestrado profissional, optou por fazer um levantamento dos dados a partir da análise de documentos do Instituto Rio Branco, com base nas fotos publicadas, para uma heteroidentificação racial dos ingressantes como Terceiros Secretários. Mesmo trabalhando com um período reduzido de formação da carreira (1994 a 2009), englobando um total de 786 diplomatas, dos cerca de 1.500 na ativa<sup>86</sup>, os resultados são desalentadores. Em valores absolutos, Lima Oliveira aponta que dos 786 diplomatas, 709 seriam brancos e 68, não-brancos (pretos e pardos), sendo que apenas 9 não dispunham de fotos para análise.

Conforme adiante se verá, o ingresso de pessoas negras na carreira possui relevância e produz resultados, que vão além do mero aumento do número de beneficiados com o Programa de Ação Afirmativa, “Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia” e ainda maior com a aplicação da Lei de Cotas nos Concursos Públicos. A partir das dimensões de avaliação das políticas públicas desenvolvidas por Ana Cláudia Farranha (2014), será abordada uma dimensão de resultados referente ao crescimento do programa e o número de beneficiados, bem como a sua efetividade, em termos de aprovação de ex-bolsistas no CACD, mas também as chamadas “ações transbordantes”, i.e., aquelas não previstas, mas que se concretizaram (p. 192), em especial a formação de uma burocracia representativa ativa<sup>87</sup>.

## 2.4 A DELIMITAÇÃO DO CAMPO

Esse breve panorama geral da diplomacia – que se inicia com uma visão mais ampla da seleção de seus membros, vai se tornando mais específica e culmina com a apreciação da presença negra na diplomacia – aponta a delimitação do estudo que está sendo levado a efeito. Toda a contextualização realizada até então teve como objetivo precisar essa unidade de análise do estudo de caso, o fenômeno a que se refere a tese (YIN, 2015) qual seja, as ações afirmativas no âmbito do Itamaraty. Portanto, duas

---

<sup>86</sup> O número não é exato em razão de nomeações, afastamentos e aposentadorias ocorridas na carreira.

<sup>87</sup> Ver capítulo Ações Afirmativas no Instituto Rio Branco.

explicações são dadas ao campo, na abordagem que se segue: (i) a delimitação da análise de estudo de campo e (ii) a tentativa de suprir uma lacuna nos debates a partir da revisão bibliográfica realizada.

#### 2.4.1 Contexto, o caso e unidades de análise

O estudo de caso, embora seja uma técnica amplamente empregada nas ciências sociais, ainda tem pouca utilização no âmbito do direito (MACHADO, 2017). Por isso, com Maira Rocha Machado, é necessário deixar claro o que se entende pelo “caso”, do qual se faz o estudo. Para a pesquisadora da FGV, “um caso é uma construção intelectual que busca oferecer uma representação de um fenômeno jurídico, em um contexto específico, a partir de um leque amplo de dados e informações” (p. 357). Por esse motivo, sem pretender aqui fazer uma discussão metodológica, cumpre tão somente apresentar em que consiste, afinal de contas, o estudo de caso aqui realizado. Para isso, vale-se da distinção proposta por Yin (2015) entre o contexto, o caso e a unidade de análise<sup>88</sup>.

O contexto do mundo diplomático – para além do fenômeno especificamente estudado – foi necessário uma vez que, conforme salienta Maria Aparecida Chagas Ferreira (2014), diferentemente de outras carreiras públicas de alto escalão, a diplomacia possui um *ethos* específico e um rito de passagem próprio, diferenciando-a do restante da burocracia. A ética própria e o rito de passagem são bastante desenvolvidos no estudo etnográfico clássico de Cristina Patriota de Moura (2007) e na pesquisa do *habitus* diplomático de Karla Gobo (2016), o que justifica tratar a diplomacia não só como um campo de estudo, mas um campo, no sentido bourdieuano mesmo, de um microcosmo relativamente autônomo, com leis sociais mais ou menos específicas (BOURDIEU, 2003), portanto, a descrição desse contexto foi de suma importância.

Como toda a apresentação contextual buscou demonstrar, o caso que se identifica como as ações afirmativas produzem resultados e possíveis impactos na burocracia pública, em termos de combate às desigualdades raciais. Em se tratando de uma carreira

---

<sup>88</sup> De acordo com Yin (2015), a descrição do contexto auxilia a compreender os componentes de fenômenos sociais complexos e apreensões iniciais, que, a depender das perguntas formuladas, configurarão o caso, propriamente dito. A fim de delimitar o caso, as unidades de análise (fonte dos dados) correspondem ao que será analisado e comporá a as proposições a serem feitas. Machado (2017), trata esses elementos como camadas, da mais ampla (contexto) para a mais específica (unidades de análise).

de alto escalão, em que a mera pertença já eleva a pessoa a categoria de membro de elite, mais acentuados os mecanismos para barrar esse acesso, numa sociedade racista. Também foi apontado que no período posterior à democratização, o Instituto Rio Branco promoveu diversas alterações no seu processo seletivo para a carreira diplomática, de forma a torna-la mais diversa – leia-se, menos branca.

Pode-se pensar, com isso, que o PAA seja, portanto, a única unidade de análise dessa tese. Embora esse programa mereça, de fato, especial atenção, não só por seu pioneirismo, mas também por sua imprescindível necessidade, o fato é que a análise não se esgota nele. Isto porque, para além do PAA serão consideradas, ainda, outras medidas adotadas no âmbito do CACD para facilitar ou, ao menos, não obstar o ingresso de pessoas negras<sup>89</sup>, além, é claro, os efeitos da aplicação da Lei n.º 12.990, de 2014, com a reserva de 20% (vinte por cento) das vagas para esse público.

Concretamente, portanto, o caso estudado é o Itamaraty com relação às ações afirmativas de recorte racial. Tudo – na medida do possível – e nada além disso estará nesse estudo de caso. Com isso, a delimitação do campo fica mais precisa, possibilitando que a coleta de dados e a própria análise não se perca na infinidade de possibilidades que um órgão tão complexo, numa temática igualmente cheia de nuances, pode oferecer. Para essa compreensão, foram coletados dados e informações a respeito tanto das ações afirmativas, quanto da presença negra no Instituto Rio Branco, sendo as principais fontes documentais, referente e decorrentes dos processos seletivos do PAA e do CACD, ou seja, não só os atos oficiais, mas também publicações, artigos e matérias jornalísticas, que abordam essa temática, além de algumas, mas bem delimitadas, entrevistas.

É preciso, ainda para melhor compreensão do campo, detalhar brevemente como se dá o processo seletivo para a carreira diplomática, uma vez que é, em geral, na fase de acesso que estão focadas as políticas afirmativas. De acordo com o próprio Itamaraty<sup>90</sup>, o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata – CACD é o processo seletivo para ingresso na carreira diplomática, o qual habilita quem se candidata a ingressar no cargo de terceira(o)-secretária(o) da carreira de diplomata. Embora com variações ao longo dos anos (LOPES BRETAS, 2017) prevalece hoje o CACD com três fases:

---

<sup>89</sup> Robert K. Yin (2015), ao detalhar os elementos que constituem a unidade de análise, especificamente em relação a um programa, pode vir a detalhar as variações na definição do programa, dependendo da perspectiva de diferentes atores, e componentes do programa que preexistiam à designação formal do programa. É o que se demonstrará em capítulo seguinte.

<sup>90</sup> Informações disponíveis em <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/carreira-diplomatica/concurso-de-admissao-a-carreira-de-diplomata>. Acesso em 31.10.2022.

- a) Primeira Fase: prova objetiva em formato de teste, de caráter eliminatório, constituída de questões de língua portuguesa, língua inglesa; história do Brasil; história mundial; política internacional; geografia; economia e direito;
- b) Segunda Fase: provas escritas de língua portuguesa e de língua inglesa, ambas de caráter eliminatório e classificatório; e
- c) Terceira Fase: provas escritas de história do Brasil; de política internacional; de geografia; de economia; de direito; de língua espanhola e de língua francesa; de caráter eliminatório e classificatório.

Ter essa estrutura básica do concurso em mente, será útil quando da análise do impacto das alterações sofridas nos editais e em que fase as pessoas cotistas ou beneficiárias do PAA foram mais prejudicadas.

#### 2.4.2 O que dizem os estudos sobre ações afirmativas no IRBr?

Tendo sido justificada a escolha do campo, do ponto de vista empírico, passa-se a fazer o recorte no plano teórico.

As ações afirmativas no Instituto Rio Branco têm sido objeto de diversos estudos, concentrando-se nas áreas de ciência política, educação, psicologia, estudos étnicos, sociologia, antropologia, relações internacionais e humanidades. Como se nota, nenhuma no âmbito do direito. Para se chegar a esse resultado foi realizada uma pesquisa no banco de Teses e Dissertações da CAPES e de Programas de Pós-Graduação, bem como em sites referenciadores de produção acadêmica<sup>91</sup>, o que resultou no quadro abaixo:

Quadro 2 - Pesquisas identificadas sobre políticas afirmativas no IRBr (2002 a 2021)

Título	Autoria	Ano	Tipo
A inserção do Negro na carreira de diplomata: ação afirmativa para o Instituto Rio Branco	Vera Lúcia Alves Rodrigues Lima	2005	Dissertação
Ação afirmativa no Instituto Rio Branco	Rosângela Lopes da Silva	2005	TCC
Diplomatas negros(as): ação afirmativa no Instituto Rio Branco e trajetórias de diplomatas ex-bolsistas	Ana Paula Conceição Oliveira	2011	Dissertação
Negro e Diplomacia: Presença de afro-descendentes no Itamaraty. Estudo	Jackson Luiz Lima Oliveira	2011	Dissertação

<sup>91</sup> Como Google Acadêmico ([www.scholar.google.com](http://www.scholar.google.com)) e Scielo ([www.scielo.org](http://www.scielo.org)).

comparado entre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o Departamento de Estado norte-americano			
Programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco: discursos de Diplomatas e Candidatos/as à Diplomacia	Elcimar Dias Pereira	2014	Tese
Programa de ação afirmativa do IRBr: uma análise dos treze anos de implementação	Fabíola Cristhina de Lima e Góis Oliveira	2015	TCC
Racismo institucional e afro-brasileiros: o caso do Instituto Rio Branco	Viviane da Silva Almeida	2016	Dissertação
Homo diplomaticus: vocação para a diplomacia: um estudo sobre a carreira diplomática e o programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco	Illana Ribeiro Bonfim	2018	TCC
Da exclusão à inclusão consentida: negros e mulheres na diplomacia brasileira	Karla Gobo	2018	Artigo
O poder da branquitude e racismo institucional: percepções sobre o acesso à diplomacia brasileira	Ahyas Siss Viviane da Silva Almeida	2019	Artigo
As políticas de ações afirmativas no concurso de admissão à carreira de diplomata: experiências e desafios	Emiko Aparecida de Castro Matsuoka Leonardo Passinato e Silva	2021	Artigo

Fonte: elaboração do autor

Em complemento à delimitação do campo, em razão do estudo de caso, como anteriormente indicado, é útil comparar os achados com pesquisas anteriores, tanto para fins de melhor definição do caso e da unidade de análise, quanto para inovar de maneira clara em relação a eles (YIN, 2015). Por isso, para se evitar o risco de definições idiossincráticas, passa-se a uma revisão da bibliografia encontrada, demonstrando a similaridade conceitual com estudos prévios e em que a presente tese contribui para suprir uma lacuna no campo estudado. Serão feitos dois blocos de análise, no primeiro são apresentados trabalhos acadêmicos de graduação, mestrado e doutorado e, no segundo, artigos publicados em periódicos científicos nacionais.

O primeiro trabalho a merecer comentários é de Vera Lúcia Alves Rodrigues Lima (2005), na área de sociologia, intitulado “A inserção do negro na carreira de diplomata: ação afirmativa para o Instituto Rio Branco”, em que analisa o programa Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia, focando no perfil socioeconômico e educacional dos candidatos, de sua mobilidade social, da vivência na preparação para o concurso, dos motivos e expectativas em relação à carreira sua opinião sobre o programa. A conclusão da autora é no sentido de que o programa é de extrema importância para possibilitar uma tentativa de acesso de pessoas negras, parte da classe média, à

Diplomacia que, historicamente, tem sido um lugar de reprodução da elite branca. Segundo a autora, com base nas entrevistas realizadas, a bolsa de formação é insuficiente para se adquirir conteúdos que devem fazer parte da contínua formação da criança e do adolescente, para que estejam solidificados na fase adulta. Talvez por isso a aprovação do Programa de Ação Afirmativa no Itamaraty não tenha gerado a mesma polêmica que outros programas<sup>92</sup> que surgiram à época, como as cotas raciais nas universidades, pelo baixo impacto que teria no acesso ao cargo de diplomata. Uma limitação identificada é que a pesquisa faz uma avaliação do início do Programa, do ponto de vista exclusivo dos candidatos ao programa para as bolsas. Com isso, não consegue analisar resultados, em termos de aprovação, tampouco a relação da instituição com o programa e das pessoas aprovadas dentro da instituição, como o que se propõe na tese.

Rosângela Lopes da Silva (2005), mais ou menos na mesma época que Vera Lúcia Alves Rodrigues Lima, apresenta seu TCC, em *Relações Internacionais*, com o título “Ação Afirmativa no Instituto Rio Branco”. A pesquisa conta com entrevistas com membros da Comissão de Avaliação para o PAA e algumas(ns) diplomatas contemplados com a bolsa, além da análise de algumas redações elaboradas para esse mesmo processo. A conclusão da autora é que políticas afirmativas são necessárias, tendo em vista o racismo prevalente na sociedade brasileira. Embora se proponha a uma discussão sobre identidade negra, não há maior desenvolvimento sobre o tema no âmbito do trabalho. A tese, diferentemente da autora, analisa o PAA mais estruturado pelo decurso do tempo e faz uma análise documental mais profunda, analisando não a questão do racismo de marca, como proposto, mas a desigualdade racial e mecanismos na burocracia para combatê-la.

Já o trabalho de Ana Paula Conceição Oliveira (2011), intitulado “Diplomatas negros(as): ação afirmativa no Instituto Rio Branco e trajetórias de diplomatas (ex) bolsistas”, na área de Estudos Étnicos e Africanos, busca resposta à pergunta “em que medida o IRBr contribui para o acesso de candidatos negros/a à carreira de diplomata?”. Sua conclusão é no sentido da importância do Programa que, em oito anos conseguiu incrementar de forma expressiva o número de pessoas negras na Diplomacia. Embora a taxa de 2 ao anos possa ser muito reduzida, considerando o histórico do Itamaraty – principalmente confrontado com a realidade apresentada por Lima (2005) – é para a

---

<sup>92</sup> De fato, analisando trabalhos que abordam o debate público na imprensa sobre as ações afirmativas, nenhuma menção é feita ao Instituto Rio Branco (CAMPOS, 2019; CAMPOS; FERES JÚNIOR; DAFLON, 2013).

autora um avanço significativo, a sugerir a ampliação do sistema de bolsas para outros órgãos públicos. A crítica que a autora faz é em relação à ausência de acompanhamento da execução do programa de bolsas pelo próprio órgão e pelos órgãos mais diretamente ligados à questão negra, como o SEPPIR e a Fundação Palmares, então parceiros do Instituto Rio Branco.

Identifico que o trabalho chega a conclusões bem diferentes do anteriormente citado em termos de acesso de pessoas negras ao Itamaraty. Tenho a impressão que faltou a crítica que Lima (2005) faz ao processo por si ainda excludente de pessoas que não fazem parte da elite. Talvez como o público investigado foi apenas o dos aprovados, não obstante 309 bolsistas não terem logrado acesso, tenha a autora essa impressão do sucesso da medida. Além disso, não há uma discussão sobre o papel das pessoas negras que ingressaram, ponto este também salientado na tese em termos de burocracia representativa ativa e cultura institucional, para além de um mero mecanismo de inclusão.

O trabalho de Jackson de Lima Oliveira (2011) é uma dissertação no âmbito do próprio Instituto Rio Branco, intitulado: “Negro e diplomacia: a presença de afrodescendentes no Itamaraty. Estudo comparado entre o Ministério das Relações Exteriores do Brasil e o Departamento de Estado Norte-Americano”. A partir da análise das relações raciais em cada um dos países, o autor busca identificar proximidades e dissemelhanças entre as respectivas representações diplomáticas. O reconhecimento do racismo no Brasil foi um primeiro passo fundamental para o início de políticas reparatórias de cunho racial. O autor, no entanto, alia questões de fundo social e racial em suas conclusões da imprescindibilidade do PAA no Itamaraty, demonstrando, a partir de dados quantitativos o sucesso da política. Considerando o acesso privilegiado do autor ao campo, uma vez ser membro da diplomacia, tendo participado como beneficiário do PAA, percebe-se a ausência de uma análise da relação entre os novos diplomatas negros e a própria instituição, sendo uma análise mais descritiva dos resultados alcançados.

Elcimar Dias Pereira (2014), em sua tese de doutorado em psicologia, intitulada “Programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco: discursos de diplomatas e candidatos/as à diplomacia”, tenta suprir a lacuna apontada em relação ao trabalho de Ana Paula de Conceição Oliveira (2011), com um olhar sobre a fala das pessoas beneficiadas pela Bolsa-Prêmio do IRBr, muito na linha do que Vera Lúcia Alves Rodrigues Lima (2005) realizou. Por se tratar da única tese de doutorado identificada seu escopo é mais amplo, buscando “descrever e interpretar discursos de diplomatas ex-bolsistas e

candidatos/as à diplomacia (candidatos à bolsa e bolsistas) sobre suas percepções a respeito do Programa” (PEREIRA, 2014, p. 16).

Pesquisa de maior fôlego, a autora utiliza-se do marco teórico de Nancy Fraser para discutir que aspectos de sua teoria da justiça, em suas três dimensões de redistribuição, reconhecimento e representação, seriam atendidos pelo programa Bolsa-Prêmio da Diplomacia. Assim, após a pesquisa de campo, a autora chega à conclusão que o programa efetivamente não cumpre integralmente nenhum deles. Do ponto de vista da redistribuição, tal como já constatado com Lima (2005) e Oliveira (2011), a bolsa é insuficiente, assim incapaz de “garantir uma estrutura para a formação, [pois] as pessoas não competem em pé de igualdade, somente com o valor recebido” (PEREIRA, 2014, p. 186). Quanto ao reconhecimento, “não há ações internas e externas para discutir o porquê da existência do programa, [...] não há efetivamente uma discussão interna sobre o PAA” (*idem*) e a questão do reconhecimento “fica prejudicada por causa da lacuna no que tange à dimensão de reconhecimento” (*idem*).

Embora na área de psicologia, este estudo é o que mais interfaces possui com a tese, uma vez que investiga não só os resultados em termos de aumento da representatividade do Programa de Ação Afirmativa, quanto ao número de ingressos, mas também volta o olhar para a estrutura institucional do Itamaraty, que se assemelha à investigação proposta em termos de nível de análise *meso* das desigualdades raciais. De qualquer forma, a pesquisa de Elcimar Pereira deixa uma agenda de pesquisa aberta que em certa medida pode ser parcialmente respondida pela tese, principalmente pela atuação ou não de uma burocracia representativa ativa no âmbito do IRBr.

O trabalho de Fabíola Cristhina de Lima e Góis Oliveira (2015) consiste em um trabalho final do curso de pós-graduação *lato sensu* em ciência política, pelo Instituto Legislativo Brasileiro, tendo por título “Programa de ação afirmativa do IRBr: uma análise dos treze anos de implementação” e entra na revisão bibliográfica pela possibilidade de comparação com os trabalhos de avaliação que o antecederam. Por certo que o trabalho tem pouco a acrescentar, principalmente em termos de análises, entretanto possibilita identificar o gradual crescimento que o programa teve. Com treze anos de aplicação, em 2015, já eram 21 o número de aprovados. Tanto nesse, quanto em outros trabalhos não se identifica uma comparação numérica sobre o total de ingressantes, tampouco sua desagregação por raça/cor. A conclusão a que chega, com base no Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011, em que a concessão de bolsas tem correspondido a aprovação de um bolsista por ano, parece pouco fundamentada para

assegurar a conclusão. Nesse ponto, Pereira (2014), ao comentar os estudos de Lima (2005) e Oliveira (2011), aponta a conclusão dessas autores de que o programa seria eficiente, por existir e acontecer, porém poderia ser mais eficaz, quanto a aspectos gerencial e estratégico.

“Racismo institucional e afro-brasileiros: o caso do Instituto Rio Branco” é o título da dissertação de mestrado em educação de Viviane da Silva Almeida (2016). O objetivo da autora é analisar se o processo de seleção ao cargo de diplomata do IRBr está permeado pelo racismo institucional antinegro. A conclusão a que a autora chega é de que existe racismo no Instituto Rio Branco, sendo a Bolsa-Prêmio uma tentativa de seu enfrentamento. A pesquisa desenvolvida baseou-se na análise de discurso dos entrevistados sem tomar em conta outros aspectos simbólicos, o que pode dar um peso à fala de algumas pessoas, mas que limita a realização de inferências, uma vez que acaba se valendo de dados socioeconômicos – e não manifestações de preconceito racial – para embasar suas conclusões.

Ainda no primeiro bloco de análise, novo trabalho de conclusão de curso, esse de Illana Ribeiro Bomfim (2018). A autora, partindo do estranhamento do termo “vocação” no PAA, faz uma revisão bibliográfica para identificar no que denomina *homo diplomaticus*, a fonte da vocação, que se traduz no elevado capital social e cultural que falta à grande parte da população negra. Dada a natureza do trabalho, com o aprofundamento apenas suficiente para um TCC, desnecessário tecer observações maiores.

Nesse segundo bloco, é justamente um artigo de Karla Gobo (2018) que inaugura a análise. “Da exclusão à inclusão consentida: negros e mulheres na diplomacia brasileira”. O artigo se beneficia amplamente da tese de doutorado da autora (GOBO, 2016), na qual trata do prêmio-bolsa vocação para a diplomacia em uma seção, não sendo o objeto principal da tese. A autora explora mais a questão da presença de mulheres na diplomacia, que de negros, até mesmo pela disponibilidade de dados, sempre destacada a falta de dados de pertencimento racial nas análises feitas. A conclusão da autora é no sentido de que as mudanças realizadas no processo seletivo do Instituto não foram capazes de alterar sua estrutura e de demandar o domínio de alto capital cultural, que beneficia membros de classe média e superior. Também conclui pela ineficiência do PAA, considerando o percentual baixo de aprovação de ex-bolsistas. Essa percepção da autora, no entanto, parece limitada por tomar aspectos meramente quantitativos. Conforme Jackson de Lima Oliveira (2011) já havia consignado, o percentual de aprovação de ex-

bolsistas é superior aos não-bolsistas, inclusive o tempo entre a preparação e a aprovação, segundo o autor, é menor entre ex-bolsistas e não-bolsistas<sup>93</sup>. A tese, como se verá, traz uma abordagem distinta da autora, ao discutir, não a posição hierárquica de diplomatas negras e negros, mas sua atuação, quando possível, em prol de seu grupo de origem (burocracia representativa ativa).

O segundo artigo, de Ahyas Assis e Viviane da Silva Almeida (2019) é um desdobramento da dissertação da coautora já acima referenciado (ALMEIDA, 2016), havendo um aprofundamento em relação às impressões dos diplomatas sobre a carreira *vis a vis* com o racismo institucional. Os autores buscam demonstrar, a partir de recorte de entrevistas de diplomatas, que existe uma percepção dos efeitos do racismo institucional no acesso à carreira. Uma vez mais, há uma ausência da análise de mecanismos que impedem o acesso com base em critério exclusivamente racial. Ao destacar as dificuldades socioeconômicas das pessoas negras os autores acabam por apresentar justificativas do preconceito de classe. Como destaque, apontam a socialização dos negros com valores da branquitude, reproduzindo o *ethos* diplomático racista, embora não cheguem a explorar seus efeitos.

Por fim, o artigo de Emiko Aparecida de Castro Matsuoka e Leonardo Passinato e Silva (2021), fecha essa sessão, trazendo uma análise dos possíveis impactos decorrentes de alterações na metodologia de seleção do PAA em termos de resultado final do concurso. O que notam os autores é uma dificuldade de avaliação da política – uma vez mais – pela ausência de dados disponibilizados pelo IRBr. O artigo, embora bastante sucinto, considerando as perspectivas de análise propostas, dialoga com a tese que aborda, igualmente, o efeito das alterações no processo seletivo no aproveitamento de ex-bolsistas.

Em suma, a presente tese busca se diferenciar de estudos anteriores ao conjugar uma análise mais institucional, observando o funcionamento da burocracia, em termos do processo seletivo, à medida que avançam as políticas públicas, mas, também, de agência desses atores, observando como a burocracia também sofre os impactos a partir da atuação dessas pessoas negras que a passam integrar, impactando na desigualdade racial da instituição.

---

<sup>93</sup> De acordo com o autor: “[...] temos um percentual de 7,35% de aprovação [de ex-bolsistas]. Esse número para o CACD gira em torno de 1% a menos de 0,5% [de não-bolsistas]. [...] Nota-se claramente a diferença de percentual do Programa de Ação afirmativa, se comparado com o CACD” (LIMA OLIVEIRA, 2011, p. 78).

## 2.5 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O capítulo buscou apresentar uma precisa contextualização da pesquisa, a partir do que, os referenciais teóricos das desigualdades e da burocracia pública irão contribuir para compreensão da desigualdade racial no Instituto Rio Branco e o papel das ações afirmativas. Uma apresentação da origem da diplomacia fez-se necessária, tendo em vista o entendimento do contexto em que se desenvolve o estudo do caso, para demonstrar que um grau de desigualdade racial já operava desde o seu nascimento, com sua composição formada por membros da elite de qualquer época.

Em relação ao desenvolvimento institucional da diplomacia brasileira, acatando a divisão proposta por Zairo Cheibub (1984), procurou-se demonstrar que, em especial, durante o período patrimonial e o período carismático, a representação negra era profundamente limitada, o que vai se alterando, a partir de um período racional-legal, mas, mais profundamente, a partir do período de redemocratização. A presença negra é destacada com exemplos isolados de cada período, a demonstrar a relevância de medidas que viriam a ser adotadas, em especial o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco.

Devidamente compreendida a problemática, passou-se a fazer delimitação do campo, tanto do ponto de vista empírico, quanto teórico. No primeiro caso, deu-se destaque ao contexto diplomático, sua especificidade em relação a outros ramos da burocracia pública, bem como apresentada a questão que orienta a tese, no sentido de quais impactos na burocracia pública decorre da adoção das ações afirmativas, em termos das desigualdades raciais. As unidades de análise apresentadas são o PAA, o CACD, a lei de cotas raciais no serviço público, bem como documentos e entrevistas abrangendo essa temática. No segundo caso, procedeu-se a uma revisão bibliográfica em que se buscou apontar as principais características das pesquisas existentes sobre o assunto da tese e quais as lacunas a pesquisa busca suprir.

Nos capítulos que se seguem será destacado primeiro como as ações afirmativas se beneficiam do debate sobre desigualdades, seus mecanismos de produção/reprodução e mecanismos de combate e, na sequência, como o estudo sobre burocracia representativa pode auxiliar nessa discussão. Esses dois capítulos teóricos servirão como preparação para o capítulo em que a pesquisa empírica, propriamente dita, será realizada.

### 3 AÇÕES AFIRMATIVAS E DESIGUALDADE

[...] não se pode proceder ao estudo do racismo e de suas consequências tendo por base premissas de igualdade, uma vez que estas são falseadas pela realidade social. Em se tratando da questão racial, a sociedade se ancora em valores de desigualdade. E a desigualdade é respaldada pelo racismo, ideologia que importa julgamento de valor, moldando a sociedade e naturalizando hierarquias sociais (THEODORO, 2022, p. 37)

O presente capítulo aborda a relação das ações afirmativas vis-à-vis à desigualdade. Inicialmente, é feita uma correlação entre ações afirmativas, igualdade e diferença, apontando os principais aspectos destacados na literatura a respeito, bem como algumas dificuldades na utilidade prática de seus fundamentos. A seguir, passa-se a abordar as ações afirmativas da perspectiva das desigualdades, destacando seus aspectos multidimensionais e relacionais.

Como decorrência dessa configuração, faz-se o aprofundamento dos mecanismos de produção e reprodução das desigualdades, bem como dos principais mecanismos para tentar combatê-la. O capítulo se encerra com uma conclusão parcial das questões abordadas.

#### 3.1 AÇÕES AFIRMATIVAS, IGUALDADE E DIFERENÇA

A fim de justificar a abordagem das ações afirmativas do ponto de vista das desigualdades, optou-se por fazer um paralelo entre as principais abordagens alternativas. Por suposto que tal opção não exclui as interfaces com tais termos, tampouco pretende se apresentar melhor que as demais. Observou-se, tão somente, que o cotejo do ponto de vista dos mecanismos da desigualdade traz compreensões ao funcionamento de uma instituição pública que favorece a análise que se pretende fazer.

As ações afirmativas, especialmente de recorte racial, são uma constante preocupação para quem procura se dedicar à discussão sobre igualdade. No entanto, diferentemente de outros conceitos abstratos que ganham densidade nas questões práticas e possibilita marcar fronteiras mais rígidas, como, por exemplo, a oposição *pro-choice versus pro-life*, referentes à questão do aborto, os debates sobre as ações afirmativas

jamais se colocam em termos de *pro*-igualdade de um lado e de *anti*-igualdade do outro (ROSENFELD, 1991). Ambos, apoiadores e opositores, se digladiam em torno de diferentes concepções da igualdade, havendo uma convergência no nível abstrato, mas pouco acordo no sentido concreto do termo. Eis o que motiva ir, uma vez mais, a fundo nessa temática, na tentativa de identificar possíveis limites e avanços no campo.

O conceito de ação afirmativa mais difundido nos trabalhos acadêmicos da área jurídica no Brasil é, ainda hoje, o proposto por Joaquim Barbosa Gomes (2001, p. 40), qual seja:

Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

Mais do que discutir esse conceito, objeto já de outra análise (FERREIRA, 2017), importa refletir sobre a relação das ações afirmativas com os conceitos de igualdade, diferença e desigualdade, de forma a pôr em relevo sua função antidiscriminatória. Vale ressaltar que igualdade, diferença e desigualdade são todos conceitos complexos objeto de estudos em diversas áreas das ciências sociais. Percorrer esses caminhos não pode ser objeto de um estudo que pretenda, a partir de um estudo de caso, identificar como as ações afirmativas impactam na prática de determinada instituição. Importa, antes, identificar nesse universo quais os conceitos são mais úteis para abordagem do fenômeno estudado e quais categorias auxiliam na análise dos mecanismos envolvidos nessa dinâmica.

Para principiar, igualdade será abordada em seu nível jurídico, buscando responder a pergunta de como se obter a igualdade (CARBONELL, 2003). A igualdade, prescindindo do longo debate histórico<sup>1</sup> ou filosófico<sup>2</sup> que a acompanha, será abordada do ponto de vista relacional, em que se leva em conta as conexões humanas responsáveis pela construção de interações, baseadas em princípios igualitários e na refutação de princípios hierárquicos injustificáveis. Assim, “[...] igualdade relacional pressupõe o reconhecimento do outro como um agente moral, sentimento de reciprocidade essencial

---

<sup>1</sup> Ver a respeito Maren Taborda (1998) e José D’Assunção Barros (2013).

<sup>2</sup> Sobre o tema Ronald Dworkin (2005).

para a construção de uma comunidade fundada em relações igualitárias” (MOREIRA, 2020, p. 180). Os princípios igualitários são os que estão baseados no reconhecimento da legitimidade dos interesses das pessoas, sendo que a solução de eventuais conflitos entre interesses aparentemente excludentes se dá por meio de um processo de deliberação no qual as demandas de cada pessoa são igualmente consideradas. Já as hierarquias injustificáveis são as que geram relações de dominação, fruto da hierarquia de *status*, “que impedem que as pessoas possam desenvolver um senso de respeito próprio, como pessoas que podem atuar livremente enquanto agentes e serem reconhecidas como tal” (*idem, ibidem*). A igualdade relacional tem a vantagem de trazer para o centro do debate da igualdade justamente a relação, a interação entre as pessoas, e que está também na base da discussão que se fará mais à frente sobre desigualdade. A investigação sobre a prática da igualdade, numa concepção relacional, auxilia a pensar a respeito das ações afirmativas, como uma forma de refutação de princípios hierárquicos injustificáveis.

A igualdade está na base da discussão sobre as ações afirmativas no Brasil (GOMES, 2001; MEDEIROS, 2004; ROCHA, 1996; SILVA JÚNIOR, 2002), assim como na análise da experiência de diversos países (GERAPETRITIS, 2016; SOWELL, 2004). A depender de diferentes concepções práticas sobre a igualdade, diferentes aspectos em sua abordagem surgem, resultando em diferentes políticas públicas e argumentos veiculados para lhe dar legitimidade. A tripartição de justificação das ações afirmativas proposto por João Feres Jr. et al (2018) tenta sintetizar as várias razões adotadas para a adoção dessa política pública em três correntes, não necessariamente excludentes, quais sejam: a reparação, a justiça social e a diversidade. Um breve olhar sobre quais elementos compõem e quais debates suscitam tais linhas, servirá de auxílio para justificar a perspectiva adotada nessa tese.

Inicialmente, a ideia de reparação leva em conta a necessidade de compensar grupos sociais que sofreram discriminações no passado, como os povos indígenas e os descendentes de pessoas escravizadas, de forma a trazê-los a uma situação atual de equidade em relação ao grupo social majoritário. Conforme destaca Fernando Conceição (2005) a busca por indenizações a título de reparação remonta aos anos 1980, com repercussão em vários países, como os EUA e a Alemanha, em que valores em dinheiro eram destinadas às vítimas de ações de estado causadoras de danos coletivos. O autor exemplifica com o pagamento em 1987 pelo governo norte-americano do valor de US\$ 20.000,00 a cada nipo-americano, em razão da detenção ilegal em campos de concentração durante a IIGG, assim como o pagamento de valores pela Alemanha e

Áustria a judeus igualmente perseguidos durante esse período. No Brasil, como apontam Rebecca Igreja, Richard Santos e Carlos Agudelo (2022), o Movimento Pelas Reparações – MPR atuou da mesma forma, articulando-se em nível nacional, para que as primeiras ações afirmativas raciais se dessem na forma de pagamento financeiro a descendentes de pessoas escravizadas como indenização pelo período de trabalhos forçados. A autora e os coautores asseveram, no entanto, que essa forma de ação afirmativa foi sendo gradualmente perdendo força, vindo de receber maior apoio reivindicações com base na adoção de reserva de vagas em universidades públicas (p. 138), como também apontado por Petrônio Domingues (2018). Por esse motivo, as ações afirmativas, na forma de adoção de cotas, passaram a ser tratadas como formas de reparação (VAZ, 2022; VIEIRA JUNIOR, 2006). Parte-se do pressuposto de que a sociedade deve reparar a desigualdade de oportunidades ocorridas em razão da distribuição desigual de benefícios sociais e da posição historicamente oprimida de certos atores sociais. Por certo que não é possível, de um lado, identificar em que nível de gozo de bens e direitos o grupo social minoritário se encontraria caso não houvesse sofrido as privações passadas, de outro, qual seria o *status* social do grupo majoritário caso não houvesse se beneficiado da exploração do grupo minoritário e, assim, estabelecer um novo patamar médio de igualação. A igualdade ideal que se tenta estabelecer segue em duas direções: (i) do ponto de vista formal, implica no afastamento aos óbices legais que impediam o acesso do grupo minoritário a determinados espaços e direitos; e (ii) na adoção de mecanismos de promoção ao acesso a estes mesmos espaços, tratado como igualdade material, exigindo uma ação efetiva do Poder Público (NAFF, 1998).

Na mesma linha e, por vezes, se confundindo com a própria reparação, a discussão sobre justiça social busca o estabelecimento de uma sociedade mais igualitária. Um aspecto que pode ser apontado como de distinção ao fundamento da reparação refere-se ao papel da história local, uma vez que, prescindindo dos aspectos históricos e mecanismos de promoção da desigualdade do passado, a justificação por justiça social é mais focada nas desigualdades presentes de grupos sociais minoritários, quaisquer grupos, independentemente de no passado terem sofrido privações indevidas (FERES JÚNIOR et al., 2018). Disso resulta que não só as populações originárias e a população negra, ambas sujeitas a processos históricos de discriminação, podem se beneficiar das políticas públicas de promoção da igualdade, o que, em última análise, levado a suas últimas consequências, pode levar a uma balcanização social em torno do acesso a recursos públicos escassos. Nos Estados Unidos, por exemplo, os discursos de justiça

social passaram a beneficiar também latinos e outras minorias étnicas e, não, como foco principal, a população negra local, mesmo com um passado de racismo institucionalizado pelo Estado, que não atingiu aqueles grupos. Além disso, o grupo social que mais bem conseguir mobilizar recursos, como organização de suas demandas e acesso a espaços públicos, tem mais chances de alcançar seus objetivos de viabilizar ações afirmativas (SANTORO; MCGUIRE, 1997).

Já a discussão sobre diversidade e diferença está ligada ao multiculturalismo<sup>3</sup>, por considerar aspectos da cultura de grupos sociais e sua contribuição particular para a educação ou o ambiente de trabalho. A igualdade, nesse caso, se dá de maneira mais tênue, no sentido de igual valor de cada cultura e particular forma de vida e sua contribuição para o ambiente em que asseguradas a sua livre manifestação. A discussão é sumamente complexa e, portanto, não cabe no âmbito da tese, por envolver aspectos que transcendem o debate que aqui se faz. No entanto, naquilo que se relaciona diretamente com a problemática aqui apresentada, o risco de uma concepção essencializada de identidade permeia essa discussão, o que pode ser problematizado, considerando que, num mundo globalizado, a própria identidade é algo relacional, contingente e mobilizada diferentemente a cada circunstância (SANSONE, 2003). Assim, embora possa servir de fundamento para promoção da igualdade, em função do seu caráter plástico e cambiante, por outro lado, possibilita que se desmobilize os argumentos de reparação e justiça social<sup>4</sup>, por estar mais focada em uma suposta diferença entre as pessoas, em termos de cultura ou etnia. O debate norte-americano sobre ações afirmativas revela, ainda, que por trás da decisão paradigmática da Suprema Corte Norte-Americana referendando o uso do critério raça como elemento juridicamente válido na seleção pública para as universidades<sup>5</sup>, também se fez presente o interesse corporativo de aumento da produtividade (ROOSEVELT THOMAS JR, 1990) e dependência de mão de obra de minorias (FERES JÚNIOR et al., 2018). Diversidade passou, então, a deter um maior apelo para defesa das ações afirmativas, prescindindo da discussão espinhosa sobre reparação que a justificção anterior suscitava (KENNEDY, 2013), valendo-se de outros

---

<sup>3</sup> Para uma discussão atual, comparando a América Latina, Caribe e Brasil, ver Igreja, Santos e Agudelo (2022).

<sup>4</sup> Para uma concepção liberal de justiça que integre reconhecimento e reparação, ver o debate de Nancy Fraser e Alex Honneth (2003).

<sup>5</sup> *Regents of the University of California v. Bakke*, 438 U.S.265 (1978), em que se decidiu pela constitucionalidade da utilização de critério racial, como um dos critérios seletivos, junto a outros, para a promoção da diversidade no ambiente estudantil, favorecendo a educação em si, e não um grupo específico, desde que aplicada caso a caso e demonstrada a adequação e necessidade da medida (RIOS, 2008).

aspectos para valorização geral da diferença, como, por exemplo, a origem escolar ou regional, como um substituto funcional para ações afirmativas baseadas na raça. Na França, igualmente, o critério de diversidade tem precedência no debate sobre políticas antidiscriminatórias, como esclarece Daniel Sabbagh (2013), ante a rejeição pública do uso da raça como um *proxy* para políticas antidiscriminação e a ausência de estatísticas étnico-raciais oficiais daí decorrentes, sendo, no entanto, adotado classe e localização territorial como eufemismos para raça. Em ambos os casos, nos Estados Unidos e França, as políticas valorizando a diversidade têm a função de diminuir a visibilidade da consciência racial, ao mesmo tempo que constitui um processo de eufemizar raça e etnia, elegendo critérios de diferenciação construídos socialmente. No Brasil, diferentemente da perspectiva que cria um elo entre diversidade e diferença, há, por vezes, seu uso estratégico para encobrir as diferenças e celebrar a ideia de mistura. Thula Rafaela de Oliveira Pires (2013) denuncia a conveniência no discurso da diversidade, por reforçar o mito de democracia racial, evitando-se o enfrentamento de “verdades perturbadoras”, o que limita os efeitos das ações afirmativas:

O ‘preconceito de ter preconceito’ que caracteriza as relações sociais brasileiras fica igualmente protegido pela noção de diversidade, e como o efeito gerado é o de escamotear conflitos patentes e desonerar a todos pela conveniência inerte com uma realidade tão desigual e opressora, mais cuidado se deve ter com sua utilização. (PIRES, 2013, p. 234).

Não obstante, a diversidade tem servido de fundamento para diversas políticas afirmativas, desde as cotas raciais na pós-graduação, como forma de diversificar os debates, estando mais presentes nos cursos da área de humanas e ciências sociais aplicadas do que nos cursos de ciências exatas (VENTURINI, 2018) e mesmo no PAA do IRBr, em que, nas palavras da instituição, visa a propiciar maior igualdade de oportunidades e diversidade étnica na preparação ao concurso do Instituto Rio Branco<sup>6</sup>.

O problema sobre o quanto de igualdade se faz presente, quando se aborda tais aspectos de reparação, justiça social ou diversidade em uma sociedade, com um histórico colonial e escravista, fundada numa ideologia racista e que deturpa a formação da percepção do outro e do que seria esse valor devido a cada um, tem a ver com o sentido

---

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/programa-de-acao-afirmativa>. Acesso em 26.07.2022.

dados à própria igualdade. Esse é o dilema identificado muito antes, em outra sociedade, pelo economista Gunnar Myrdal (1942), ao realizar um estudo sobre o negro norte-americano, resultando em diferentes valorações do conceito de igualdade, em especial pelas pessoas brancas que compartilham da ideia de igualdade, mas eram incapazes de, na prática, aplicá-lo em situações que envolviam outras pessoas racializadas<sup>7</sup>. A aceitação abstrata da igualdade, sem distinção, não é seguida de uma prática de tratamento igual para todos. Somente aquele a quem se identifica o mesmo valor intrínseco é digno de tal tratamento, sem que, curiosamente, tal comportamento conflite com a adesão abstrata a igualdade. Nesse caso, a construção de estima individual é impactada negativamente pela branquitude, que culmina de significados positivos a um grupo social (pessoas brancas) em detrimento de outro (pessoas negras) (CARONE; BENTO, 2002). Mas, indo além de Myrdal, essa diferenciação de valor não está somente nas pessoas brancas, beneficiárias direta da branquitude, mas também pessoas não-brancas, resultando naquilo que Guerreiro Ramos (1995b) chamou de patologia social do ‘branco’ brasileiro, quando a pessoa negra, que não se reconhece como tal – em razão de histórico que a vincula ao grupo social de menor estima -, em protesto a sua condição racial, valida os valores opressores de hierarquia de *status*, dando respaldo às relações de dominação existentes. Um exemplo clássico é o conservadorismo negro, que rejeita críticas ao racismo e às políticas antirracistas, por entender que se trata de vitimismo, afinal, “todas as pessoas são iguais”. Embora não seja um fenômeno exclusivamente nacional (RIBEIRO FRANCISCO, 2020), a gradual virada à direita no Brasil favoreceu o destaque a figuras como Hélio Lopes, Sérgio Camargo, Fernando Holiday, entre outros<sup>8</sup>, que se valem desse argumento falacioso de igualdade para desqualificar as ações afirmativas.

As ações afirmativas, ainda, têm também uma relação com a diferença, destacada desde a proposta de John Rawls [1971] (2000) para uma teoria abrangente de justiça. Embora não trate diretamente desse tipo de política – o autor buscou “uma concepção de justiça que generaliza e leva a um plano superior de abstração a conhecida teoria do contrato social” (p. 12) – um de seus princípios de justiça, o princípio da diferença, é

---

<sup>7</sup> Vale ressaltar que o pertencimento racial é indistinto. O que geralmente ocorre é a invisibilização da raça branca, tida como universal, contra outros grupos, esses, sim, detentores de uma raça. A propósito, ver Ferreira (2018).

<sup>8</sup> A propósito, ver <https://noticias.uol.com.br/colunas/maria-carolina-trevisan/2021/07/16/bolsonarismo-negro.htm-media/>. Acesso em 20.07.2022.

frequentemente apontado como fundamento para políticas reparatórias. Sua formulação<sup>9</sup> se dá nos seguintes termos:

As desigualdades econômicas e sociais devem ser ordenadas de modo a serem ao mesmo tempo (a) para o maior benefício esperado dos menos favorecidos e (b) vinculadas a cargos e posições abertos a todos em condições de igualdade equitativa de oportunidades. (RAWLS, 2000, p. 88).

Há controvérsias entre autores se este princípio daria sustentação para as ações afirmativas de recorte racial. No debate entre autores norte-americanos que se filiam ao liberalismo igualitário sobre a compatibilidade dos aportes rawlsonianos às ações afirmativas, Ronald Dworkin (1985, 2002) as defende, assim como D.C. Mathew (2015), Edwin L. Goff (1976) e Elizabeth Rapaport (1981). Já Robert Taylor (2009) se opõe fortemente a essa conclusão, por entender que justiça como equidade, como uma teoria liberal, por pressupor uma adesão ao individualismo e no procedimentalismo (*proceduralism*) não se coaduna com o estabelecimento de reserva de vagas por meio de cotas raciais, por beneficiar grupos, e não indivíduos, e focar em resultados, e não no processo<sup>10</sup>. Por fim, Thomas Nagel (1973, 2003), embora reconheça a ausência de manifestação explícita do autor ao debate das ações afirmativas, as reputa compatível com a teoria de Rawls. No debate nacional, tem-se a posição de João Feres Júnior e Luiz Augusto Campos (2013) que, após uma análise dos autores acima citados, aos quais incrementa a crítica de Robert Nozick à própria teoria de justiça de Rawls, concluem que “John Rawls [,] foi reticente ao abordar o tema, ainda que possamos sacar do todo de sua obra, à guisa de interpretação indireta, uma posição favorável” (p. 97). Dissertações e artigos sobre o tema também seguem nessa linha (DUTRA, 2019; FRANCELENO, 2017; MARQUES; MAILLART, 2017; ROUANET, 2005). Na jurisprudência do STF, na

---

<sup>9</sup> Reformulação, mais precisamente, uma vez que na mesma obra Rawls (2000) já havia apresentado o princípio da diferença de maneira mais sintética, como “desigualdades econômicas e sociais, por exemplo desigualdades de riqueza e autoridade, são justas apenas se resultam em benefícios compensatórios para cada um, e particularmente para os membros menos favorecidos da sociedade” (p. 16) e “as desigualdades sociais e econômicas devem ser ordenadas de tal modo que sejam ao mesmo tempo (a) consideradas como vantajosas para todos dentro dos limites do razoável, e (b) vinculadas a posições e cargos acessíveis a todos” (p. 64).

<sup>10</sup> Taylor (2009), por outro lado, admite que mecanismos mais brandos, que interfiram no processo seletivo, tais como o fornecimento de treinamento, mentoria ou apoio financeiro, tende a aplainar as diferenças competitivas e, por esse motivo, por serem focadas no indivíduo, seriam compatíveis com a teoria rawlsoniana.

decisão paradigmática da ADPF n.º 186, o Ministro Ricardo Lewandowski também se baseou no princípio da diferença, entre outros fundamentos, em seu voto a favor da política de cotas da UnB<sup>11</sup>. No entanto, a voz autorizada de Álvaro de Vita (2009), grande estudioso da obra de Rawls, não referenda essa conclusão, ao apontar que a política de cotas, além de ter pouco impacto no enfrentamento da discriminação racial, pode acarretar intolerância, fazendo ruir a lógica do sistema proposto. No mesmo sentido, Thaís Cristina Alves Costa (2017), seguindo o pensamento de Rawls e a interpretação de Álvaro de Vita em relação ao princípio da diferença, igualmente conclui pela incompatibilidade das ações afirmativas com sua teoria de justiça como equidade.

Embora a riqueza desse debate sirva para destacar o quanto um princípio que leve em conta a diferença seja amplamente mobilizado para discussão das ações afirmativas, é preciso não perder de vista que tais aportes prescindem de uma aplicação prática<sup>12</sup> (THERBORN, 2015). Ao mesmo tempo, os debates de igualdade *versus* diferença, como destacado por Joan Scott (1988) e Antônio Flávio Pierucci (1990), apresentam o risco de uso político que essa categoria apresenta, a partir de uma controvérsia que ficou famosa no debate norte-americano, a respeito do chamado Caso Sears. Em 1979, o órgão do governo norte-americano *Equal Employment Opportunity Commission* moveu uma ação contra aquela grande empresa varejista, por discriminação sexual para contratação de cargos mais bem remunerados, de vendas por comissão. Duas historiadoras de renome foram chamadas a testemunhar para auxiliar o júri a identificar a presença de discriminação ou não, com base na presença de eventuais diferenças tidas por naturais nas mulheres. De um lado, Rosalind Rosenberg apresentou argumentos pela diferença sexual entre mulheres e homens, que por terem diferentes interesses, a ausência de mulheres na busca dos cargos com vendas em comissão seria uma decorrência natural. Assim, não haveria discriminação, mas, apenas, uma diferença cultural em relação a esses interesses. Já Alice Kessler-Harris investiu na tese da falta de igualdade oportunizada pelos homens às mulheres. Haveria, portanto, discriminação da Sears por não possibilitar que mulheres demonstrassem seus interesses nesses cargos. No entanto, Kessler-Harris

---

<sup>11</sup> De acordo com Feres Júnior e Campos (2013, p. 85): “Lewandowski [...] cita literalmente os dois princípios da justiça postulados por Rawls em *Uma Teoria da Justiça* (RAWLS, 1971)”.

<sup>12</sup> Em que pese parte da atuação dos Estados de Bem Estar Social possa vir a ser reputada à teoria de justiça de Rawls (FERES JÚNIOR; CAMPOS, 2013), não há comprovação dessa efetiva vinculação, por não ter sido demonstrado que outros fatores possam ser desconsiderados.

acabou sendo vítima do “dilema da diferença”<sup>13</sup>, uma vez que ela mesma, como historiadora, já havia produzido várias obras em que – na linha da segunda onda do feminismo<sup>14</sup> - destacava a diferença entre homens e mulheres. Com isso, a defesa da Sears logrou demonstrar de forma mais direta, a existência histórica de uma diferença entre homens e mulheres que seria natural e, portanto, a ausência de oferta a cargos não seria discriminação. Esse longo relato tem o objetivo de demonstrar aquilo que Antônio Flávio Pierucci (1990) chama de ciladas da diferença. Como a concepção de diferença tem sua origem nos movimentos de extrema direita e é desenvolvido para justificar justamente as desigualdades e, não, a igualdade, é difícil não abordar de forma paradoxal a relação entre igualdade e diferença:

‘[...] na verdade, a própria antítese (igualdade-*versus*-diferença) oculta a interdependência dos dois termos, porquanto a igualdade não é a eliminação da diferença, e a diferença não obsta a igualdade’ (Scott, *ibidem*). Esta última posição é, sem dúvida, a mais difícil de se traduzir em ideias claras e distintas e, pelas sutilezas que implica e pela complexidade intelectual que exige de quem a abraça, mais difícil ainda de ser vivida e passada adiante, no cotidiano ou em contextos institucionais e políticos mais imediatamente conflitivos. (PIERUCCI, 1990, p. 19).

Com isso, conclui-se que mesmo com a riqueza que o debate sobre igualdade e diferença, igualdade na diferença ou diferença na igualdade forneçam e que a solução talvez fosse investir ainda mais na diferença (SCOTT, 1988), o risco de seguir abordando ações afirmativas apenas do ponto de vista da diferença é o risco do uso político da distinção discursiva, como ocorrido no caso Sears. E o risco mostra-se patente, uma vez que em tempos de polarização política e ascensão da direita ao poder (NICOLAU, 2020), o argumento da diferença possa vir a ser usado para a manutenção da hierarquização social.

Buscou-se, assim, demonstrar que tanto uma discussão das ações afirmativas, exclusivamente com base na igualdade, quanto com base na diferença, tem seus percalços. Da mesma forma, a fórmula igualdade na diferença tampouco é capaz de dar um suporte

---

<sup>13</sup> De acordo com Martha Minow (1990, p. 20–21) “O dilema da diferença pode ser colocado como uma escolha entre integração e separação, entre tratamento similar e tratamento especial, ou entre neutralidade e acomodação”.

<sup>14</sup> Na segunda onda do feminismo é destacada a busca por uma igualdade entre homens e mulheres e pela valorização de suas diferenças (SIQUEIRA; BUSSINGUER, 2020).

suficientemente claro para fins de justificação de uma política de combate ao racismo. Na perspectiva de Pierre-André Taguieff:

[...] não há diferença que, no contexto cultural de qualquer sociedade, não seja interpretado como uma diferença de valor e, por consequência, de hierarquia, seja explicitamente (nas sociedades tradicionais), seja implicitamente (nas sociedades modernas, vivendo sob um céu de valores individualistas e igualitários). (TAGUIEFF, 2001, p. 8).

Se do ponto de vista da igualdade, correspondente a valores universais da pessoa, houve um avanço em relação às concepções de casta e estamentos rígidos, limitantes dessa igualdade, por outro, a consideração abstrata dessa igualdade negava a realidade de diferenças entre as pessoas e o acesso diferenciado destas a bens e a direitos na sociedade. De forma análoga, se do ponto de vista da diferença pode-se contrapor à universalidade invisibilizadora e opressora dessa igualdade forjada, por outro, o racismo diferencialista se volta justamente contra essa tendência de diversidade e resgate de uma homogeneidade social igualmente excludente. Ainda conforme Taguieff (2001), o antirracismo enfrenta o dilema de o uso de dois sistemas de valores aparentemente irreconciliáveis: um pautado em valores de universalismo-individual (*individuo-universalism*), em que ressaltam os direitos da pessoa e a denúncia aos valores pertencentes a comunidades fechadas como racistas; outro, valores da tradição do comunitarismo (*traditio-communitarianism*), ressaltando o direito à diferença, cultural, étnica e mesmo racial, bem como o direito das pessoas a preservarem suas próprias tradições e o ideal de preservação das identidades grupais. Como corolário, há espaço para tanto um racismo universal-inigualitário (*universal-inegalitarian racism*) e um racismo comunitário-diferencialista (*communitarian-differentialist racism*), quanto para um antirracismo com valores contrários àquele, um antirracismo universalista-individual e um antirracismo da tradição do comunitarismo. Essa é a grande dificuldade do antirracismo e que aqui é destacada em relação às ações afirmativas, referente a estratégia da retorção, igualmente proposta por Taguieff, em relação às palavras e termos do antirracismo:

Nós definimos a operação retórica de retorção a um triplo procedimento de aquisição-reapropriação (*reprise-reappropriation*), seja mal direcionando ou redirecionando um argumento contrário (utilizado por um adversário), numa

operação tendente a gerar um efeito dobrado de legitimação [própria] e deslegitimação do adversário, o qual é desprovido de seus próprios argumentos, por deslocado de sua problemática e seu léxico ordinário (TAGUIEFF, 2001, p. 7)

O recurso já utilizado pela direita em relação à diferença, como acima visto, o é também em relação à igualdade, articulado por essa corrente política para negar o racismo e a necessidade de mecanismos de promoção da igualdade. A oposição atual às ações afirmativas é um exemplo de como o conservadorismo manipula o conceito de igualdade em seu favor para manter a desigualdade<sup>15</sup>.

Com isso, não se pretende descartar os avanços obtidos com base na igualdade. Mesmo tomando-se a igualdade formal, igualdade perante a lei<sup>16</sup> e igualdade de oportunidades<sup>17</sup>, tributária da concepção liberal de sociedade, resultou no fim dos privilégios de nascimento, das castas, das corporações, da rígida hierarquia e imobilidade social (CARVALHO NETTO, 2001), bem como na eliminação de obstáculos legais de acesso a bens e direitos. Acrescida à dimensão substancial ou material, a igualdade, conformadora do princípio da isonomia (ROTHENBURG, 2009), tem sido utilizada como fundamento para as ações afirmativas (ROCHA, 1996; SOUZA CRUZ, 2005).

A presente tese, no entanto, pretende contribuir para esse debate levando em conta o conteúdo normativo de combate à desigualdade com a atuação de uma burocracia representativa ativa, sem o qual, apenas o acesso a direitos por meio das ações afirmativas ficaria ainda restrito ao aspecto formal dos processos de seleção (GERAPETRITIS, 2016), como a seguir se busca demonstrar.

---

<sup>15</sup> Outro bom exemplo do conservadorismo é o evento “O Brasil não é um país racista”. As palestras tem os seguintes temas, todas proferidas por pessoas negras, “O sucesso não tem cor”; “Vitimismo e Racismo Negro”, “Existe uma dívida histórica com os negros no Brasil?”, entre outros. A igualdade, subvertida pela lógica conservadora, passa justamente pela afirmação de que se todos são iguais, não pode haver benefícios a um determinado grupo. O evento foi cancelado, até o momento em que escrita essa tese, mas informações de sua programação podem ser obtidas no site: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/minha-cor-e-o-brasil-evento-que-negava-o-racismo-no-pais-e-cancelado/>. Acesso em 21.07.2022.

<sup>16</sup> “A ideia de igualdade formal [...] pressupõe uma forma de racionalidade jurídica decorrente da premissa da universalidade dos direitos, reconhecimento de um *status* comum a todos os membros da comunidade política”(MOREIRA, 2020, p. 146).

<sup>17</sup> “[A igualdade de oportunidades] exige que as leis e os dispositivos legais (*quasi-legal devices*) não sejam utilizados para privar os sujeitos dos meios que já possuem ou dentro de sua capacidade atual para obter [algo] no futuro” (ROSENFELD, 1991, p. 28) (esclarecimentos acrescidos).

### 3.2 AS AÇÕES AFIRMATIVAS E DESIGUALDADE

Mario Theodoro, em seu último livro, *A Sociedade Desigual* (2022), constrói uma categoria com o mesmo nome da obra, buscando inspiração nos teóricos regulacionistas para compreender os fatores que contribuem para a preservação da desigualdade numa sociedade. “Trabalho, terra, educação e saúde são, portanto, dimensões sociais centrais na reprodução e na propagação da desigualdade” (p. 328) aos quais se soma o sistema de justiça em sentido amplo, orientados pelo racismo, branquitude, biopoder e necropolítica. Essa sociedade tem por características:

1. convive com uma situação de desigualdade extrema e persistente, em detrimento de um grupo racialmente discriminado, sem que esse quadro suscite expressivo incômodo político ou seja efetivamente enfrentado pelo Estado;
2. produz assimetrias em áreas sociais diversas e importantes, como mercado de trabalho, educação, saúde e distribuição espacial da população, cada uma dessas agindo como potencializador das desigualdades; essas deferentes assimetrias se autorreforçam e são cumulativas, em desfavor do grupo discriminado;
3. estabelece mecanismos jurídico-institucionais e repressivos que atuam como elementos de estabilização social e de preservação do quadro de desigualdades, mesmo que muitas vezes ultrapassando os limites da legalidade;
4. Ataca as forças contrárias ao *status quo*, notadamente movimentos sociais, que não conseguem angariar recursos políticos, simbólicos ou econômicos, desqualificando-as como expressão de demanda política, criminalizando qualquer reivindicação ou bandeira que possa alterar o quadro da iniquidade. (THEODORO, 2022, p. 338).

Não obstante tratar-se de uma proposta de categoria, aplicável a qualquer sociedade que preencha seus requisitos, Theodoro está falando do Brasil, com exemplos bastante concretos desde a colonização e o processo de escravização de pessoas oriundas do continente africano, até a atuação homicida da polícia. É uma contundente denúncia de que “o racismo resistiu a todas as mudanças modernizantes ocorridas no Brasil ao longo de sua história” (p. 376) e uma aposta de que os movimentos negros são os atores centrais na desconstrução da desigualdade racial, capazes de confrontá-la e reformar a sociedade. Do ponto de vista de um enfrentamento pontual, a adoção de políticas públicas de caráter redistributivo<sup>18</sup>, conquanto incapaz de fazer face a todos os graus de

---

<sup>18</sup> As políticas públicas podem ser classificadas em três tipos básicos: “(i) distributivas, caracterizadas por não estarem constringidas a limitações de recursos e pela facilidade com que podem ser desagregadas, e seus recursos dispensados de forma atomizada a unidades isoladas, sem obediência a qualquer critério mais

desigualdade racial, ao menos, no que tange à esfera da educação e do trabalho, busca promover a redistribuição de recursos materiais e simbólicos, aplainando as hierarquias sociais, desde que adequadamente desenhadas para isto (COSTA, 2019).

As cotas para pessoas negras, como espécie de ação afirmativa com sensibilidade para cor/raça, sejam no serviço público, sejam na educação, possuem estas características apontadas por Sérgio Costa de redistribuição de postos em locais valorados socialmente, dos quais este grupo social esteve – e, de certa forma, continua – alijado por um considerável espaço de tempo. Portanto, resgatando a justiça social como justificção das ações afirmativas, o presente trabalho faz uma abordagem de ação afirmativa a partir da lente da desigualdade.

Como acima consignado, a discussão sobre as ações afirmativas e igualdade coloca uma série de questões, que a tornam de difícil realização prática. Quanto mais se desenvolve abstratamente uma discussão, mais elementos complexificadores são identificados e a adesão a um aspecto ou outro desse debate pode conduzir a formas bastante distintas de enfrentamento de uma realidade sensível, qual seja, a desigualdade racial. Mesmo não concordando com todas as conclusões de George Gerapetritis (2016), não deixa de fazer sentido sua consternação:

Acontece que sempre que eu penso a respeito ou trabalho com ações afirmativas, o antigo mito grego da Quimera vem a minha mente: uma criatura que exala fogo, tem uma cabeça de leão, o corpo de um bode e a calda de serpente, simbolizando algo que somente existe na imaginação e não é possível na realidade. Ações afirmativas tem muitas similaridades com a Quimera: é composto de diversas partes institucionais e usualmente é percebida como objetivando o impossível numa sociedade estruturada socialmente e financeiramente, qual seja, a igualdade substantiva e a igual representação de todos. (GERAPETRITIS, 2016, p. ix)

A igualdade substantiva em sua acepção plena, de efetiva igualdade em todos os termos, é algo bastante difícil, senão impossível, considerando a existência de complexa classificação social, a alocação plural de bens e sua indivisibilidade, a existência de diferenças naturais (e as socialmente construídas), além da relatividade no modo de

---

geral e universalista; (ii) regulatórias, caracterizadas por apresentarem impactos específicos e individualizados, elevando custos ou reduzindo a possibilidade de ação de agentes privados, embora as decisões alocativas se baseiem em leis e regulamentos estabelecidos em termos gerais; (iii) redistributivas, aquelas que envolvem relações entre categorias de indivíduos, atingindo grandes agregados sociais” (SILVA JÚNIOR; BENTO; SILVA, 2010, p. 15)

pensar de cada um (RAE et al., 1981). Da mesma forma, igual representação de todos em todas as esferas vai na linha oposta da universalização do ser humano que é um ganho da modernidade. A ideia de representação de ideias, e não de pessoas, se bem que deve ser matizada (PHILLIPS, 2001), possibilita que diferenças pessoais não sejam levadas ao diferencialismo essencialista (TAGUIEFF, 2001) que viabiliza a criação de universos individuais em detrimento de uma coletividade. A desigualdade, por outro lado, é um fato (THERBORN, 2010). E, por isso, pode ser medida, identificada, estudada na prática e analisados (alguns) mecanismos de sua produção e reprodução (PIKETTY, 2014, 2015; REYGADAS, 2008; THEODORO, 2022; THERBORN, 2015; TILLY, 1998, 2006). Embora uma ampla discussão filosófica também caiba em relação à origem da desigualdade (ROUSSEAU, 2013), interessa aqui observar como as ações afirmativas impactam na desigualdade da burocracia pública. Daí a opção por essa específica abordagem.

### 3.3 A DESIGUALDADE COMO UM FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL

A desigualdade como a ausência de recursos costuma ser a tônica dos principais estudos sobre o tema, sendo que, o foco na desigualdade econômica tem grande destaque (MARX, 2011a; PIKETTY, 2014). A perspectiva multidimensional, porém, como apontada por Luis Reygadas (2008), possibilita que se olhe para além do aspecto meramente econômico do fenômeno, destacando sua produção como um processo econômico, sim, mas também, político, social e cultural, resultando na distribuição assimétrica de diversos bens valiosos.

Os teóricos da desigualdade têm se debruçado sobre essas questões e trazido elementos enriquecedores para análise da própria igualdade, que costuma estar no centro do debate jurídico. O que se observa é que a igualdade costuma ser apontada como um ideal a perseguir, um valor, um dever ser (BOBBIO, 2004, p. 18), um ideal de justiça (TABORDA, 1998), uma dimensão jurídica de reconhecimento, de titularidade de direitos e de liberdade política (MOREIRA, 2020). No entanto, conforme a epígrafe que abre esse capítulo, as premissas de igualdade, muitas vezes estão falseadas pela realidade social (THEODORO, 2022, p. 37). Somente abstraindo-se de todas as desigualdades que caracterizam as relações em sociedade é que se pode dizer que todas as pessoas são iguais,

o que, do ponto de vista prático, nada auxilia na compreensão desse instituto. Mesmo teorias complexas sobre justiça como a de John Rawls (2000), que tenham por base a igualdade, acabam por suscitar um debate de alto nível, do ponto de vista da filosofia social, mas, como destaca Göran Therborn (2015), não chegam a surtir um verdadeiro impacto político ou ideológico. Eis a razão pela qual a presente tese se baseia antes na discussão da desigualdade que de diferentes concepções filosóficas sobre a igualdade. A verificação, na prática, de sua presença ou ausência, não se coaduna com um arcabouço teórico sofisticado que, no entanto, não fornece ferramental para sua análise. A partir dessa constatação, é possível apontar três esferas em que essa multidimensionalidade do estudo da desigualdade se expressa: (i) na compreensão do que seja a desigualdade e de como ela se manifesta; (ii) em que áreas da vida humana ela mais pode ser observada e (iii) em que nível das relações humanas ela está presente e de que forma.

### **3.3.1 Enfoque interdisciplinar**

Conforme aponta Reygadas (2008) para compreender as múltiplas causas da desigualdade é necessária uma abordagem interdisciplinar, de forma a possibilitar uma análise articulada (i) de aspectos econômicos de mercado com a produção simbólica de diferenças hierarquizadas; (ii) do enlace entre a estratificação social e as relações de poder; (iii) de pontes entre o estudo das relações de produção com a investigação sobre a desconexão e a exclusão e (iv) de mediações entre as redes globais de desigualdade e a construção da inequidade em pequenas comunidades.

Assim como na Teoria Crítica da Raça é imprescindível uma abordagem interdisciplinar para compreensão do racismo em toda as suas faces (SOLARZANO; CEJA; YOSSO, 2000), a abordagem multidimensional da desigualdade demanda, igualmente, aportes de diferentes campos de conhecimento, como a economia, a sociologia, a história, a antropologia, a ciência política, bem como dos estudos culturais, de gênero e comunicacionais. A esses, soma-se, o próprio direito, especialmente pela dimensão constitucional que dá ao princípio da igualdade e de redução das desigualdades sociais. Eis o motivo pelo qual a bibliografia abordada nessa pesquisa passa pelo trabalho

de economistas, sociólogas(os), antropólogas(o)s, cientistas políticas(os), feministas, filósofas(os) e mesmo psicólogas(os) sociais, além, é claro, da discussão por juristas.

### 3.3.2 Os tipos de desigualdades

A partir das discussões de Amartya Sen e Martha Nussbaum, Göran Therborn (2015) explora as dimensões básicas da vida humana (seres humanos como organismos, pessoas e atores) e daí deriva três tipos de desigualdade:

- 1) A desigualdade vital que se refere à desigualdade socialmente construída entre as oportunidades de vida a disposição dos organismos humanos. [...];
  - 2) A desigualdade existencial, que é a atribuição desigual dos atributos que constituem a pessoa, ou seja, autonomia, dignidade, grau de liberdade, direito ao respeito e ao desenvolvimento de si mesmo. [...];
  - 3) A desigualdade de recursos, que adjudica aos atores humanos recursos desiguais para atuar. [...]
- (THERBORN, 2015, p. 54).

A desigualdade vital é estudada em termos de taxa de mortalidade, expectativa de vida e saúde. Em termos específicos de desigualdade racial vital, vários estudos apontam a alta taxa de letalidade da polícia em relação à população negra, bem como a menor expectativa de vida de pessoas negras em relação a brancas (ALBUQUERQUE E SILVA, 2008; CARNEIRO, 2002; CERQUEIRA; MOURA, 2014).

A desigualdade existencial decorre do não igual reconhecimento e respeito, desencadeando humilhações de toda sorte ao grupo minoritário, bem como o estabelecimento de hierarquias de *status* (THERBORN, 2010). Ela pode ser identificada em normas e discursos, bem como nos padrões de interação social desiguais (DAFLON, 2017). Do ponto de vista de uma teoria de justiça, a desigualdade existencial afeta aquilo que Nancy Fraser e Axel Honneth (2003) tratam como reconhecimento, nas esferas dos direitos e da estima social.

Por fim, a desigualdade de recursos é a que tem recebido maior atenção, como objeto de estudo mais detido da desigualdade econômica, mas que transcende a mera questão de diferença remuneratória ou de bens materiais acumulados. Charles Tilly

(1998) traça uma interessante distinção entre bens autônomos, não referíveis a unidades externas, como a riqueza, a renda, e bens relativos ou posicionais, que se observam em relação com outras unidades externas, como o prestígio, o poder, etc. Entretanto, destaca a subordinação dos segundos aos primeiros, como se fossem esses últimos meios de se demonstrar a presença dos primeiros, não obstante dependam uns dos outros, sendo, por exemplo, o prestígio (bem relativo) uma forma de acessar e reter determinadas oportunidades lucrativas (bem autônomo) (TILLY, 2000). A distinção entre esses bens remonta a Pierre Bourdieu (2007a), ao tratar de bens culturais e sociais, e a formação de *habitus*, traçando parâmetros de distinção entre as pessoas, marcando as diferentes categorias de seus membros na sociedade.

Essa distinção entre tipos de desigualdade não é meramente didática, possuindo dinâmicas distintas, mas com implicações recíprocas, como esclarece o quadro a seguir:

Quadro 3 - Raízes, dinâmicas e interações dos três tipos de desigualdade

Tipos de desigualdade	Raízes e Dinâmica	Interações
Vital	Ecologia populacional Sistema de <i>status</i> Conhecimento médico	Envia: impacto na desigualdade de recursos. Recebe: impacto maiúsculo da desigualdade existencial e de recursos
Existencial	Sistema de família-sexo-gênero Relações inter-raciais Sistema de status social	Envia: impacto maiúsculo na desigualdade vital e de recursos Recebe: impacto maiúsculo da desigualdade de recursos
De recursos	Sistemas econômico, político e cognitivo; ecologia e rendimento	Envia: impacto na desigualdade vital e existencial Recebe: impacto da desigualdade existencial e vital

Fonte: Adaptado de Therborn (2015, p. 57)

No que interessa ao presente estudo, a desigualdade será abordada do ponto de vista existencial e de recursos, uma vez que toca na subordinação hierárquica no âmbito do Instituto Rio Branco (poder), bem como da diferença de *status* outorgada a membros detentores de determinado capital social.

### 3.3.3 Níveis de reprodução e análise da desigualdade

A multidimensionalidade da desigualdade também se vê presente em relação aos níveis de sua reprodução, uma vez que é o resultado da ação de todos os agentes sociais. Identifica-se, assim, três níveis em que é reproduzida, quais sejam, nível individual, nível de interações e nível estrutural. Segundo Reygadas (2008), no nível *micro* social, toma-se em conta as diferenças de capacidades e de recursos entre os indivíduos; no nível *meso* social, a desigualdade ocorre em pautas assimétricas de relações em distintas instituições e campos de interação; por fim, no nível *macrossocial*, na configuração de estruturas não-equitativas em agregados sociais mais amplos (p. 36). Algumas pesquisas tendem a focar em um desses níveis, a depender da abordagem que se pretenda fazer. O mais comum, segundo Reygadas, é de foco nos extremos, ou no nível das diferenças individuais ou no nível das estruturas, modo de produção capitalista, nos sistemas sociais ou nas estruturas simbólicas.

Esses três níveis também são identificados por Michèle Lamont e Paul Pierson (2019) como possíveis níveis de análise, ressaltando, com Reygadas, a necessidade de observar a dinâmica da desigualdade em seus diferentes níveis, o que favorece a compreensão de determinados aspectos das interações sociais, cuja análise em separado seria incapaz de se dar a devida explicação. Um bom exemplo desse tipo de análise conjugada é a realizada por Mário Theodoro (2022), estudando o racismo, tanto em seus desdobramentos de práticas de discriminação e preconceito (nível *micro*), quanto em relação a seus efeitos na sociedade como um todo, a partir da branquitude, biopoder e necropolítica (nível *macro*).

O presente estudo, por abordar uma política pública de ações afirmativas em uma instituição, se beneficia desses diferentes níveis de análise, embora dê uma maior atenção ao nível *meso*, dedicando-se a estudar a estrutura burocrática do Instituto Rio Branco e os possíveis impactos da bolsa vocação e da reserva de cotas raciais nas práticas desse órgão. Nesse sentido, também o nível *micro*, em termos de agência de pessoas beneficiadas é tomada em conta, em termos de representatividade e promoção de ações que beneficiem o grupo social de que são oriundas<sup>19</sup>, quanto o nível *macro*, com as condicionantes a um nível maior de combate ao racismo, fruto de uma sociedade forjada pelos valores

---

<sup>19</sup> Ver capítulo sobre Ações Afirmativas e Burocracia, especialmente seção sobre Burocracia representativa.

deletérios da branquitude. O interesse na instituição, ademais, dialoga com a tese defendida por Rebecca Igreja (2005) em que, a partir da comparação de diferentes políticas multiculturais, destinadas a indígenas, no México, e a pessoas negras, no Brasil, aprofunda-se na análise das práticas institucionais que funcionam como “espaços de luta de poder, de articulação e de legitimação de ideais” (p. 11). Embora não se valha de todo o ferramental metodológico<sup>20</sup> da antropologia das instituições, na perspectiva apresentada por Marc Abélès (1995), sua utilidade para tese não pode ser desconsiderada. Isso porque o que acontece em um órgão público ou uma entidade pública têm muito a dizer sobre o universo político nacional. Se apenas fosse examinada a regra, pura e simples, do PAA do IRBr, e o discurso oficial a seu respeito, sem se adentrar na forma como a entrada de pessoas beneficiárias impacta nas representações da própria instituição, haveria uma imensa perda de compreensão de sua dinâmica, com a reprodução limitada de uma visão de cima para baixo, quando são deixadas de lado as tensões decorrentes das complexas relações que são formadas dentro dessa instituição (ABÉLÈS, 2015). Do ponto de vista do objeto da tese, a observação das alterações e resultado das alterações nos processos seletivos para o ingresso de pessoas negras possibilita, ao menos em parte, observar práticas que espelham a dinâmica interna do poder, por mais que a hierarquia seja ressaltada como um valor fundante da diplomacia<sup>21</sup>. Acresce-se a isto, a necessidade de compreender as instituições “vistas de perto”, em profundidade (ABÉLÈS, 1995, 2015), a possibilidade de investigar o papel da burocracia na representação da sociedade. No próximo capítulo a relação entre ações afirmativas e burocracia será mais bem detalhado, bem como o debate sobre a atuação de grupos de interesse dentro das instituições e seus limites e possibilidades.

---

<sup>20</sup> A realização de uma etnografia da instituição, possivelmente, traria elementos distintos para a análise da prática da desigualdade no Instituto Rio Branco. Futuros estudos podem ser feitos nesse sentido.

<sup>21</sup> A Lei n.º 11.440, de 29.12.2006, que institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro, expressamente prevê a submissão dos servidores aos princípios de hierarquia e disciplina. Essa característica, inclusive, é ressaltada pela literatura que compara o Itamaraty a estrutura de organização militar (BATISTA, 2010; CHEIBUB, 1984, 1985; GOBO, 2016; MOURA, 2007).

### 3.4 ASPECTOS RELACIONAIS DA DESIGUALDADE

A desigualdade como uma essência é desafiada por autores que destacam seu caráter relacional e apontam as interações humanas como suas produtoras. Max Weber [1972] (2015) apresenta o conceito de ação social, destacando que esta orienta-se pelo comportamento de outros, passado, presente ou esperado no futuro (p. 13) e que,

Por ‘relação’ social entendemos o comportamento reciprocamente *referido* quanto a seu conteúdo de sentido por uma pluralidade de agentes e que se orienta por essa referência. A relação social *consiste*, portanto, completa e exclusivamente na *probabilidade* de que se aja socialmente numa forma indicável (pelo sentido), não importando, por enquanto, em que se baseia essa probabilidade. (WEBER, 2015, p. 16).

Assim, independentemente de seu conteúdo, “um mínimo de relacionamento recíproco entre as ações de ambas as partes é, portanto, a característica conceitual” (*idem*). Essa primeira distinção é essencial a fim de se evitar o que Charles Tilly (1998) chama de análise individualista da desigualdade, que embora seja útil para identificar atributos e preferências, que em última análise apontam o que se deve explicar, focam nas experiências individuais e suas ações, incapazes de formular uma teoria que leve em conta o aspecto relacional decorrente da complexidade das estruturas sociais. Ao perder de vista a relação social nas quais as desigualdades surgem, essa análise individualista acaba se dedicando mais à sua descrição do que na busca dos mecanismos que a produzem, sustentam ou alteram. Da mesma forma, Luis Reygadas (2008) aponta para o problema de uma excessiva atenção à dimensão individual da desigualdade, por ignorarem que os atributos individuais tem uma origem social; as capacidades individuais são também sociais, por estarem sujeitas a uma valoração coletiva; o enfoque nas ações de determinados agentes perde o contexto social e das relações em que estão inseridos e, deixa de fora processos mais complexos de desigualação, como os decorrentes da exploração e do cercamento de oportunidades.

Esse aspecto relacional da desigualdade, já presente em Weber, encontra-se formulado em seu conceito de fechamento social (*social closure*), quando trata de relações abertas ou fechadas<sup>22</sup>, em que

Quando os participantes dessa relação esperam de sua propagação melhores possibilidades para si mesmos, no que se refere ao aspecto quantitativo, qualitativo, de segurança ou de valor destas oportunidades, interessa-lhes seu caráter aberto; quando, ao contrário, eles esperam obter essas vantagens de sua monopolização, interessa-lhes seu caráter fechado *para fora*. (WEBER, 2015, p. 27).

Esses tipos ideais<sup>23</sup> de relação aberta ou fechada auxiliam a refletir sobre as desigualdades entre aqueles incluídos numa relação, com acesso a certas possibilidades, e aqueles dela excluídos, a partir do preenchimento de determinadas condições, de maneira tradicional, afetiva ou racional<sup>24</sup>, com vista a valores ou fins. No entanto, quais seriam essas categorias (condições) e, principalmente, como se instalam como produtoras de desigualdade é algo que a partir da obra de Weber, Charles Tilly (1998) leva às últimas consequências, analisando os mecanismos por meio do qual as desigualdades categoriais (*categorical inequalities*) se tornam duradouras.

É a partir, portanto, das relações (*bonds*) e não da essência das pessoas que se estabelecem categorias diferenciais. É contraintuitivo tal conclusão, uma vez que se imagina que, em geral, determinada característica intrínseca é tomada como referência para a construção das categorias diferenciais. Todas as categorizações, no entanto, são socialmente condicionadas e mesmo que haja internalização de valores e códigos

---

<sup>22</sup> “Uma relação social (tanto faz se comunitária ou associativa) será designada *aberta* para fora, quando e na medida em que a participação naquela ação recíproca, que a constitui segundo o conteúdo de seu sentido, não é negada, por sua ordem vigente, a ninguém que efetivamente esteja em condições e disposto a tomar parte nela. Ao contrário, é chamada *fechada* para fora quando e na medida em que o conteúdo de seu sentido ou sua ordem vigente exclui, limita ou liga a participação a determinadas condições” (WEBER, 2015, p. 27)

<sup>23</sup> De acordo com Tania Quintaneiro et al (2003, p. 113), “Um conceito típico-ideal é um modelo simplificado do real, elaborado com base em traços considerados essenciais para a determinação da causalidade, segundo os critérios de quem pretende explicar um fenômeno”.

<sup>24</sup> “A ação social, como toda ação, pode ser determinada: 1) *de modo racional referente a fins*: por expectativas quanto ao comportamento de objetos do mundo exterior e de outras pessoas, utilizando essas expectativas como ‘condições’ ou ‘meios’ para alcançar *fins* próprios, ponderados e perseguidos racionalmente, como sucesso; 2) *de modo racional referente a valores*: pela crença consciente no valor – ético, estético, religioso ou qualquer que seja sua interpretação – absoluto e *inerente* a determinado comportamento como tal, independentemente do resultado; 3) *de modo afetivo*, especialmente *emocional*: por afetos ou estados emocionais atuais; 4) *de modo tradicional* por costume arraigado” (WEBER, 2015, p. 15)

culturais, esses são decorrentes de relações de poder (MOREIRA, 2017). A noção de categoria parte da apreciação de um conjunto de atores que compartilhem um limite que os distinguem de todos os demais atores que com eles se relacionam e não se incluem nesse limite. Em outras palavras, uma categoria une atores julgados semelhantes, separa de outros autores julgados distintos e define relações entre eles. Assim, a categoria mulher exclui a categoria homem<sup>25</sup>; a categoria pessoa negra exclui a categoria pessoa branca; a categoria protestante exclui a categoria católico e assim sucessivamente. Todas essas categorias se concentram nos limites, embora dotados de certa fluidez, dificuldade de estabelecimento de critérios rígidos de diferenciação e, principalmente, custosa operacionalidade para manutenção da distância entre eles em áreas cinzentas de superposição.

De acordo com Charles Tilly (1998), ainda, tais limites são construídos a partir de três origens, que, por vezes se sobrepõe: invenção, empréstimo e subproduto de encontros de redes. A invenção ocorre quando atores ou grupos de atores dotados de poder deliberadamente fabricam fronteiras e histórias que as justificam, como a construção de sociedades secretas e de grupos nacionalistas, a partir de uma origem mítica comum, exemplificam. Já o empréstimo se dá com a incorporação de fronteiras já existentes em outras relações sociais e que é trazida para outro campo de aplicação, como distinções sociais replicadas em relações trabalhistas, como a divisão sexual do trabalho. Por fim, o encontro de redes sociais, quando membros que já dispõem de certa solidariedade passam a competir com outros atores fora de seus grupos primários, formando limites até então não identificados e que produzem também histórias de rivalidade, com o papel de justificar a forma como se dão essas interações (quem somos, quem eles são, o que nos divide e o que nos conecta). Uma vez articuladas, essas histórias passam a condicionar a forma como se dá a interação entre membros de diferentes categorias diferenciais, numa combinação de solidariedade e competição que estabelece verdadeiras barreiras, como as distinções raciais em países de histórico colonial (FANON, 2008) ou a criação da distinção Ocidente x Oriente (SAID, 2012).

É curioso também notar que o aspecto relacional da desigualdade se beneficia da formação de pares categoriais assimétricos. Embora a dinâmica de relações sociais seja das mais complexas, envolvendo relações em cadeia, hierárquicas, organizações, os pares categoriais se apresentam de fácil operacionalização, na medida em que torna

---

<sup>25</sup> Isso para ficar no âmbito básico e puramente fisiológico nato da identificação de sexo. Se se discute gênero, orientação sexual e identidade de gênero, outros pares podem ser convocados.

identificável laços de distinção entre diferentes grupos, mais do que cria solidariedade, homogeneidade ou conectividade intragrupal. Tal se dá, uma vez mais, pelo caráter social de criação da categoria e as formas de sua criação. Os *status* descritivos são, a rigor, socialmente construídos em função do poder que um grupo tem de universalizar sentidos culturais (MOREIRA, 2017, p. 34). Eis porque, por não decorrer de diferenças naturais, nada há entre aqueles que integram o grupo um elemento objetivo que os faça necessariamente unidos.

A desigualdade categorial<sup>26</sup> representa um caso especial de relação categorial em geral (TILLY, 1998). Essas diferenças categoriais são em grande medida apropriadas pelas estruturas organizacionais, facilitando a criação de estruturas hierárquicas que as reproduzem e se retroalimentam. Com isso, ganham em termos de diminuição do custo de sua reprodução, uma vez que já permeiam a realidade social, ao mesmo tempo em que tornam essa dinâmica social menos sujeita a mudanças, sendo a base das desigualdades duradouras. Duradouras, mas não estáticas, é necessário frisar, sendo a realidade de corpos sociais muito mais complexa e cambiante, a exigir constantes alterações nos roteiros performáticos das pessoas envolvidas e uso estratégico do conhecimento local dessas pessoas.

A improvisação necessária para manter as estruturas sociais funcionando utiliza-se amplamente de duas dimensões de transações. Uma, seria o roteiro (*script*) que, em termos gerais se refere a qualquer rotina envolvida na prática de uma ação social. Tilly a conceitua como modelos de participação numa especial classe de relações sociais. A outra, o conhecimento específico (*local knowledge*) seria, no geral, percepção de como as coisas funcionam, baseadas na vivência prática ou em lembranças e, no caso específico, o meio de se dar conteúdo variável às relações sociais. O primeiro promove uniformidade, o último, flexibilidade. A conjugação dessas duas dimensões favorece a manutenção das relações sociais dentro de certos limites. Numa organização, a presença de um roteiro é suficiente para que haja um ritmo previsível nas relações, ao mesmo tempo em que o conhecimento local permite aos membros improvisar de maneira efetiva, seja em face de

---

<sup>26</sup> O termo original é “categorical inequality” (TILLY, 1998). Na versão em espanhol da obra, é traduzida como “desigualdad categorial” (TILLY, 2000). Um de seus textos em tradução para o português usa o termo “desigualdade categórica” (TILLY, 2006). Optou-se, no entanto, pelo termo categorial, uma vez que categórica tem o sentido de “taxativa, que não deixa dúvidas”, não remetendo diretamente à categoria. Ver a propósito: <https://www.aulete.com.br/categ%C3%B3rico>. Acesso em 19.07.2022.

riscos inesperados, seja em face de oportunidades que surgem<sup>27</sup>, criando um repertório de ações coletivas possíveis (ALONSO, 2012).

Por fim, antes de passar aos mecanismos que geram desigualdade, é preciso ver como uma categoria presente na sociedade (categoria externa), mas que estabelece diferenciação sistemática entre grupos sociais, interage com as aquelas presentes nas organizações (categoria interna) e em que medida reforçam desigualdades. O quadro abaixo auxilia a visualizar esta dinâmica:

Quadro 4- Efeitos da presença ou ausência de categoria interna e externa

	Sem Categoria Externa	Categoria Externa
Sem Categoria Interna	Gradiente	Fronteira Importada
Categoria Interna	Fronteira Local	Desigualdade Reforçada

Fonte: Adaptado de Charles Tilly (1998, p. 77)

Esta proposta parte de uma concepção abstrata de que haja um mesmo grau de desigualdade entre os participantes, tanto do nível organizacional de uma instituição em particular, quanto de uma dada sociedade. Os possíveis efeitos daí decorrentes são sumarizados por Tilly a demonstrar o papel que as desigualdades categorias têm na conformação de desigualdades duradouras (*idem*, p. 78):

1. A presença de uma desigualdade substancial na ausência de fronteiras racionalizadas (gradiente) geraria rivalidade, ciúme e um sentimento individual de injustiça, mas não serviria de base para uma ação coletiva categoricamente baseada;
2. Sem um forte incentivo para que injustiças pontuais se fortaleçam na expectativa de mobilidade ascensional de longo prazo ou outras recompensas, a rotatividade e os conflitos de pequena escala fazem do gradiente um arranjo instável;
3. Desigualdade proveniente principalmente de categorias externas (fronteira importada) gera ressentimento compartilhado, resistência e ação coletiva. Sem um controle excessivo, os arranjos permanecem instáveis;
4. A diferença de recompensas que dependa apenas de categorias diferenciais definidas no âmbito da organização apenas (fronteira local) é mais estável que o gradiente ou fronteira importada, mas demanda custos para a socialização e o

<sup>27</sup> Como adiante se verá, estas duas dimensões estão amplamente presentes na aplicação das ações afirmativas no Instituto Rio Branco, desde reformas elitizantes promovidas pela Instituição, até ex-bolsistas ocuparem o vazio do programa de mentoria da Instituição e promover medidas visando a aumentar o número de pessoas negras na carreira diplomática.

comprometimento das pessoas envolvidas, ao mesmo tempo em que fica vulnerável a sua subversão, a partir do cruzamento de fronteiras baseado em categorias exteriores;

5. O encontro de diferenças categoriais internas com externas gera desigualdade reforçada, mas produz uma situação estável, com baixo custo de transação, mas que é vulnerável à criação de solidariedade intragrupal e daí potencial resistência e ação coletiva<sup>28</sup>;
6. Gradientes tendem a se converter em fronteiras locais ou fronteiras importadas, enquanto as duas formas de fronteiras tendem a se converter em desigualdade reforçada;
7. Os movimentos contrários, de desigualdade reforçada para fronteiras locais, importadas ou gradiente, são raros, com ocorrência principalmente quando os custos para a manutenção de distinções relevantes aumentam visível e significativamente;
8. Nos locais em que a apropriação dos lucros esteja operando de forma eficiente por meio de gradientes ou fronteiras locais, aqueles que controlam os principais recursos raramente precisam incorporar categorias externas.

Essa gama de variações e, principalmente, a demonstração do papel das categorias diferenciais na perpetuação das desigualdades dão a dimensão da complexidade de se analisar uma instituição – como o presente estudo de caso – para avaliar dos efeitos das ações afirmativas em seu interior. Por outro lado, é justamente esse arcabouço que fornece elementos que auxiliarão na análise do caso.

### 3.5 MECANISMOS DE PRODUÇÃO DA DESIGUALDADE

A desigualdade categorial, isto é, aquela baseada em categorias, decorre da adoção por uma instituição de formas para lidar com seus problemas internos, de divisão do trabalho e distribuição de recompensas ou punições, com base em pares categoriais assimétricos. Para Charles Tilly (1998), independentemente de que categorias sejam

---

<sup>28</sup> É nessa intercessão que se pode notar a opressão ou a resistência numa instituição.

mobilizadas, como raça/cor, etnia, gênero e classe, entre outras, os mecanismos<sup>29</sup> que estão por trás de sua operacionalização são basicamente os mesmos, quais sejam, a exploração, o cercamento de oportunidade (*opportunity hoarding*)<sup>30</sup>, a emulação e a adaptação.

Ainda que nem todos esses mecanismos possam ser observados no campo de estudo do Instituto Rio Branco, dada sua relevância para o entendimento multidimensional e relacional da desigualdade, será feita uma breve explanação desses, com uma maior detença naqueles diretamente necessários para o futuro debate.

Uma inicial definição de cada mecanismo auxiliará em seu aprofundamento posterior:

- Exploração: opera quando pessoas poderosas e conectadas comandam recursos, dos quais retiram retornos significantes aumentadas pela coordenação de esforços de outras pessoas as quais são excluídas de todo o valor agregado por esse esforço;
- Cercamento de oportunidades (*opportunity hoarding*): opera quando membros de uma rede categoricamente limitada adquire acesso a recursos valiosos, renováveis e sujeitos a monopólio, que dão apoio a atividades em rede e que é aumentado pelo *modus operandi* dessa rede;
- Emulação: copia modelos organizações estabelecidos e/ou transplanta relações sociais já existente de um lugar a outro;
- Adaptação: elabora a rotina diária das pessoas, como a ajuda mútua, a influência política, o cortejo (*courtship*) e a juntada de informações sobre as bases de estruturas de desigualdade categorial.

A exploração e o cercamento de oportunidades andam lado a lado, quando manipulado por pessoas que detém o poder organizacional. No entanto, as que carecem de tal poder, ainda assim, podem se valer do cercamento de oportunidades, quando

---

<sup>29</sup> Por mecanismo o autor entende as sequências causais recorrentes, de abrangência geral (TILLY, 1998, p. 7). Traçando uma distinção com processos em relatos explicativos, outros autores assim definem um mecanismo: “mecanismos são tratados usualmente como uma cadeia de eventos que mediam entre a causa e o efeito. Identificar ou formular um mecanismo significa explicar o que uma certa condição inicial (X) se liga a um certo resultado (Y)” (LAMONT; BELJEAN; CLAIR, 2014, p. 26).

<sup>30</sup> O termo cercamento talvez não seja capaz de adequadamente traduzir a palavra *hoarding*, que possui uma conotação de entesouramento, exclusão de acesso a outros a um bem valioso. Entretanto, reserva de oportunidade, como utilizado por Alexandre Massella, na tradução de artigo de Tilly (2006), parece ainda mais frágil. Cercamento oportunístico, por outro lado, como utilizado por Aline G. Hellmann (2010) e Joana Oliveira de Oliveira (2013) trazem o problema do termo oportunístico, que possui uma conotação pejorativa, remetendo a um comportamento sorrateiro.

toleradas ou ignoradas pelas poderosas. Quando tal ocorre, ambos se beneficiam dessa relação, pela exclusão de terceiros dessa relação. Os dois mecanismos, ademais, favorecem a instalação da desigualdade categorial, ao passo que a emulação e a adaptação generalizam sua influência.

Göran Therborn (2010, 2015), por sua vez, aponta relativamente distintos mecanismos de desigualdade:

A desigualdade pode ser produzida de quatro formas básicas. Primeiro, há o *distanciamento* – algumas pessoas estão correndo à frente e/ou outros estão ficando para trás. Segundo, há o mecanismo de *exclusão* – através do qual uma barreira é erguida tornando impossível, ou pelo menos mais difícil, para certas categorias de pessoas alcançarem uma vida boa. Terceiro, as instituições de *hierarquias* significam que as sociedades e as organizações são constituídas como escadas, com algumas pessoas empoleiradas em cima e outras embaixo. Por fim, há a *exploração*, por meio da qual as riquezas dos ricos derivam do trabalho árduo e da subjugação dos pobres e desfavorecidos. (THERBORN, 2010, p. 40) (itálicos originais).

O quadro abaixo sistematiza os mecanismos da desigualdade propostos pelo autor:

Quadro 5 - Os mecanismos da desigualdade e sua dinâmica interativa

Mecanismos	Agência direta	Dinâmica sistêmica
Distanciamento	Ir adiantado/atrasado Afastar outros da competição Psicologia social do êxito/fracasso	Estruturação e normativa das recompensas Rendimentos em escala Estruturação das informações/oportunidades
Exclusão	Fechamento, obstaculização, cercamento de oportunidades, discriminação, monopolização	Admissão limitada de membros, portais de acesso, acumulação de vantagens, estigmatização, direitos de cidadania/propriedade
Hierarquização	Supra-/subordinação Relações de patrão/cliente Rebaixamento/deferência	Escala organizacional, distância por status/autoridade Hierarquia de papéis familiares, étnicos, raciais ou de gênero Centro e periferia de sistemas Generalizações de superioridade/inferioridade
Exploração	Extração Utilização Abuso	Relações polarizadas de poder Dependência assimétrica Sistemas tributários

Fonte: Adaptado de Therborn (2015, p. 65)

Diferentemente de Tilly, que busca fazer uma distinção entre mecanismo e processo, Therborn os trata de maneira mais homogênea. Ou, valendo-se da distinção feita por Michèle Lamont et al (2014, p. 26), Therborn dá uma prioridade analítica a descrever as propriedades de um processo generativo ou as cadeias de eventos, ao invés de explicar a associação observada entre duas variáveis. Entretanto, quando se trata de propostas para combater a desigualdade, os mecanismos apresentados por Therborn, mesmo sem a distinção procedimental apontada, esclarecem de forma mais didática que Tilly o que é possível ser feito.

Antes de se descrever os mecanismos propostos por Tilly é essencial pontuar uma crítica a sua concepção estruturalista. Conforme aponta Aldon Morris (2000), o conceito de desigualdade duradoura de Tilly deixa de fornecer evidências de que fatores culturais não fazem parte do nexos causal da desigualdade social. Assim, baseia-se apenas em fatores estruturais para teorizar sobre as causas da desigualdade. Aspectos específicos, portanto, de cada sociedade deixa de ser levado em conta, o que fragiliza, certa forma, as conclusões chegadas. Por isso a contribuição da tese de unir elementos estruturais, como proposto por Tilly, com a teoria da burocracia representativa, em que se destaca a atuação dos agentes.

A seguir, passa-se ao aprofundamento de cada um destes mecanismos.

### 3.5.1 Exploração

Duas tradições teóricas estão na base do mecanismo da exploração, apontado por Tilly: Max Weber (2015), com seu conceito de fechamento social (*social closure*) e Karl Marx (2011a), em sua obra O capital, ao expor o conceito de mais-valor, como “a expressão exata do grau de exploração da força de trabalho pelo capital ou do trabalhador pelo capitalista” (p. 375). Em outras palavras:

Exploração pode ser geralmente definitivo como o estado de coisas em que nenhum dos princípios [de cada qual, segundo sua capacidade; a cada qual, segundo suas necessidades<sup>31</sup>] é observado; uma pessoa é explorada se (i) ela

---

<sup>31</sup> Karl Marx, Crítica ao Programa de Gotha, 1875. Disponível em: <https://pcb.org.br/portal/docs/criticaaoprograma.pdf>. Acesso em 8.07.2022.

não disfruta dos frutos de seu próprio trabalho e (ii) a diferença entre o que ela faz e o que ela recebe não pode ser justificada pela redistribuição de acordo com sua necessidade. (ELSTER, 1978, p. 3) (esclarecimento acrescido).

Tilly, operando numa ponte entre Weber e Marx, aponta o mecanismo da exploração que se firma na distribuição desigual de recompensa proporcionada pelo valor agregado entre os participantes de uma mesma empresa (Marx), que se realiza de forma facilitada numa organização por força das desigualdades categoriais (Weber). Embora seja mais palpável a percepção da exploração nas sociedades empresárias, na lógica capitalista de mercado, Estados também se organizam com base na exploração, como demonstram os exemplos da África do Sul e o apartheid (1948-1994) e países com histórico colonial e escravocrata, como o próprio Brasil.

O problema, como demonstra Mário Theodoro (2022) é que essa forma originária de estruturação social se reproduz para além de seu passado e engendra uma sociedade desigual, que tem no Estado o seu maior envolvido. É possível, portanto, identificar nas organizações públicas o mecanismo de exploração operando, quando se identifica a presença dos seguintes elementos, pontuados por Tilly (1998, p. 128–129):

- Detentores de poder (*powerholders*): qualquer pessoa que tome decisões em cada uma das estruturas organizacionais geradoras de desigualdade (recrutamento de novos subordinados, determinação remuneratória das categorias, delimitação de postos de trabalho, ranqueamentos, etc.) tem algum poder na produção/reprodução das diferenças categoriais;
- Esforços coordenados (*coordinated efforts*): corresponde a uma rede de conflito e cooperação entre os detentores de poder, na qual, quem controlar mais diretamente a disponibilidade dos principais ativos da organização terá maior influência;
- Recursos aproveitáveis (*deployable resources*): ativos variáveis (terras, localização, matéria prima, conhecimento técnico, reputação, contatos, acesso a cargos) que garantam vantagens de uma empreitada em relação a outras;
- Gestão dos recursos (*command over resources*): pressupõe o uso exclusivo de determinados recursos que, por não estarem franqueados ao livre acesso, assegura os ganhos da exploração;
- Vantagens obtidas desses recursos (*returns from those resources*): em geral, está referida a lucratividade, mas também pode ligar-se a alta produtividade

ou a valor de mercado da própria organização, ou o *status* por ela conferida a determinadas pessoas;

- Exclusão categorial (*categorical exclusion*): pode decorrer da utilização de categorias internas ou externas, mas estará referida ao benefício que uma categoria recebe em detrimento da outra;
- Divisão assimétrica das vantagens (*skewed division of returns*): elemento crucial e, ao mesmo tempo, de maior complexidade para se demonstrar, uma vez que pressupõe a comparação com outras estruturas em que ausente a desigualdade categorial e uma tentativa de diminuir o papel dos recursos aproveitáveis, como elemento da cadeia causal, de forma a se obter provas de que a exclusão categorialmente organizada é, por si, a geradora de desigualdade.

No âmbito da presente pesquisa não foi possível identificar com precisão o mecanismo da exploração no âmbito do Instituto Rio Branco, dada a dificuldade de mensurar separadamente cada um de seus elementos. Sua descrição detalhada, no entanto, serve para auxiliar no exame de alguns aspectos de funcionamento do ente público que remetam, ainda que como uma correlação, à desigualdade categorial.

### **3.5.2 Cercamento de oportunidades**

O cercamento de oportunidades, para Tilly (1998), por também decorrer da ponte entre o fechamento social e a exploração, é o segundo principal mecanismo de promoção da desigualdade. Como anteriormente apontado, quando alguns membros da organização, que compõem uma rede categorialmente delimitada, tem acesso a determinados recursos valorizados, renováveis e sujeitos a monopólio, que ao mesmo tempo facilitam as atividades e se beneficiam do *modus operandi* em rede, tais membros limitam o acesso a tais recursos, deles se apropriando. Diferentemente da exploração, que pressupõe uma relação desigual entre as fronteiras entre quem agrega valor e quem se apropria desse valor, no cercamento de oportunidades não há o aproveitamento do trabalho alheio, uma vez que pressupõe a exclusão de outros a recursos relevantes. Em face de uma situação de alta competitividade e recursos escassos, esse mecanismo chega a se converter na

exploração, ao manter exclusivamente para determinado grupo as vantagens de determinada atividade, a qual se baseia no trabalho de uma maioria que dele se vê excluída.

Seus elementos, portanto, seriam:

- Uma rede distinta;
- Recursos valiosos renováveis, sujeitos a monopólio, mantenedores de uma atividade dessa rede e que se beneficiam dos modos *operandi* em rede;
- Cercamento desses recursos pelos membros dessa rede;
- Criação de práticas e crenças que mantêm o controle dessa rede sobre esses recursos.

Uma significativa diferença, pontuada por Tilly, diz respeito a que grupo tradicionalmente ocupa esse lugar. A partir da análise de nichos étnicos em determinadas atividades empresariais – como resultante de cadeias migratórias – o cercamento de oportunidades é tendencialmente ocupado por membros não pertencentes à elite (a qual, no topo, se vale mais facilmente da exploração pura e simples). Isso porque eles mesmos passam a constituir uma categoria externa e que se transforma numa categoria interna, à medida em que passam a ocupar determinados espaços organizacionais e a influenciar no processo seletivo pela indicação de novos ingressantes em postos criados. A partir de anedotas de grupos de imigrantes italianos, Tilly constrói a forma de atuação do cercamento de oportunidades, cujo papel na consolidação das desigualdades categoriais duradouras não pode ser menosprezado, uma vez que oportuniza a determinada categoria uma vantagem, em desfavor de outras igualmente possíveis de ocupar aquele espaço.

Em relação ao grupo que realiza o cercamento de oportunidades não pertencer à elite, há de se concordar com Aldon Morris (2000) que existem limitações à análise de Tilly. A primeira refere-se ao fato que uma rede de atores poderosos categoricamente ligados, que controlam recursos valiosos – aí incluída a própria organização – restringem o acesso de outros grupos categoricamente ligados ao seu nível. Isto é, grupos poderosos sempre cercam oportunidades, assim como exploram. A segunda, baseia-se na própria fonte de análise de Tilly, em relação às cadeias migratórias. Ainda de acordo com Morris, há um ponto cego nessa explicação, uma vez que o autor se baseia em nichos étnicos que desconsideram a situação de afro-americanos nos Estados Unidos, de onde partem seus exemplos. A tentativa de criação de enclaves negros no comércio local sempre foi obstada pela sociedade norte-americana, embora favorecida a outros grupos étnicos, como

italianos e indianos. Assim, o conceito de cercamento de oportunidades para membros de fora da elite deixa de levar em conta estas dinâmicas raciais de desigualdade.

Também espaços públicos são objeto de cercamento de oportunidades, especialmente quando o acesso ou a progressão na carreira não estão sujeitos a controles racionais-legais, como os concursos públicos (CHEIBUB, 1989). O já apontado período patrimonial de seleção para a carreira diplomática (CHEIBUB, 1984, 1985) franqueia exemplos de diferenças categoriais de elite/plebe, com a seleção para a carreira diplomática apenas dentro do grupo da elite imperial e seus correligionários políticos. No chamado período carismático, sob a condução do Barão do Rio Branco, novas categorias diferenciais se põe a serviço, para além das então reinantes, para que mesmo cultos/ignorantes ou bonitos/feios e brancos/negros, atuem favorecendo àqueles que uma vez aí incluídos, capturem as oportunidades que surgem a seu favor e a seus afins.

As redes de recrutamento, assim, desempenham um papel relevante na promoção da desigualdade e apresenta um paradoxo, apontado por Arthur Stinchcombe, como destaca Charles Tilly:

A generalização fundamental de entrada em empregos manuais ou profissionais (e, como alegado antes, em empregos de alta gerência e de alto escalão nas organizações burocráticas) é *que quanto mais democrático o controle sobre o recrutamento para determinados setores de trabalho – ou seja, quanto mais a entrada e o treinamento é controlado por trabalhadores daquele setor de trabalho – menor o número de mulheres, negros, mexicanos, ou imigrantes são empregados naquele grupo.* (Stinchcombe, 1990a, p. 261) (apud TILLY, 1998, p. 166) [itálicos originais]

Sem entrar no mérito do que seja democratização do controle, como o próprio Tilly evita, fato é que categorias externas são transformadas em categorias internas, a partir do cercamento de oportunidades daqueles que desempenham algum nível de controle no processo de entrada, treinamento, progressão ou separação, como visto, a favor do próprio grupo do qual se é oriundo. Essa temática, de forma específica, como adiante se discutirá, se faz presente, em especial na progressão na carreira diplomática<sup>32</sup>, em que níveis mais elevados na carreira dependem de aprovação nas Câmaras de

---

<sup>32</sup> A progressão na carreira diplomática encontra-se regida pelo Decreto n.º 6.559, de 8.09.2008, que aprova o regulamento de promoções da Carreira de Diplomata do Serviço Exterior Brasileiro, objeto de considerações no capítulo Ações Afirmativas no Instituto Rio Branco.

Avaliação, compostas pelos níveis mais elevados da carreira e que, historicamente, como já demonstrado (COCKLES; STEINER, 2017) têm desfavorecido a progressão feminina e, muito provavelmente, também a negra.

### **3.5.3 Emulação, Adaptação e desigualdade**

A emulação e a adaptação, se bem não sejam geradores de desigualdades categoriais, tem por função torná-las duradouras, ao auxiliar sua reprodução em outras organizações para além daquelas na qual as categorias diferenciais são originariamente encontradas, além de produzir um sistema de replicação em que mesmo as pessoas objeto das medidas que as inferiorizam, acabam por compactuar com sua manutenção (TILLY, 1998).

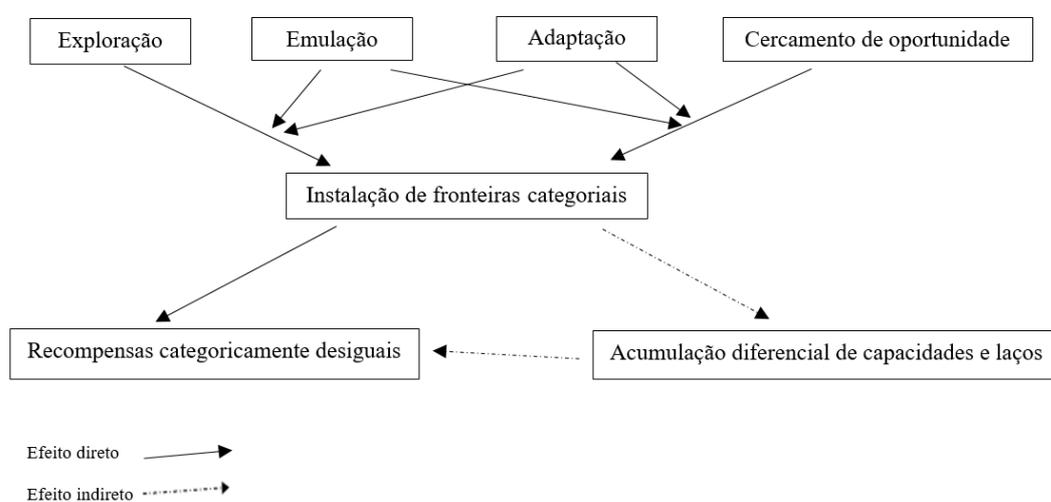
A formação de Estados-Nação modernos na Europa, a partir do século XVII, e de doutrinas nacionalistas, no século XIX e diante, presta-se a auxiliar na compreensão de como uma diferença categorial específica e uma forma de estabelecer diferenças categoriais se volve mundialmente dispersa, servindo de modelo para outras nações. A criação de critérios de nacionalidade (*nationness*), tais como performances públicas de pertencimento, luta entre rivais da legítima representação, introdução de mitos nacionalistas uniformes entre outros, estabelece modelos padrão de desigualdade categorial, com fronteiras (em seu duplo sentido) separando os membros efetivos de uma nação de outros. A Paz de Vestfália (1648) ou Tratados de Münster e Osnabruck, que põe fim à Guerra de Trinta Anos e à Guerra dos Oitenta Anos, lança as bases para a igualdade jurídica dos estados. Na medida em que esses padrões são repetidos por outras nações, aspirando à condição de Estado independente, há uma generalização, por repetição, das categorias/critérios diferenciais de outras nações. Tal qual o ocorrido entre nações, no mundo todo estruturas administrativas, constituições e compromissos a regimes de desenvolvimento, estabilidade e democracia refletem uns aos outros, muito mais do que as peculiaridades próprias de cada um deles. E tal se dá pela emulação, a cópia de modelos organizacionais baseado em categorias.

A adaptação se segue uma vez que, estabelecido o padrão, as rotinas são ajustadas para se encaixarem na nova estrutura. Nesse sentido, mesmo relutantes com a categoria em que se viram incluídos – como, por exemplo, com a criação de um novo Estado

Nacional – alternativa não há, senão a condução de atividades públicas de acordo com os demais membros. E, assim, há uma superposição de emulação e adaptação, cada qual reforçando a outra. As formas importadas induzem os participantes a reorganizar suas rotinas, programas e relações sociais, e, ao assim fazer, passam a depender dessa mesma organização em sua nova configuração, com novos conhecimentos e roteiros de atuação.

Por fim, todos esses mecanismos funcionam em sinergia, cada qual reforçando o outro, como a seguinte figura, elaborada por Charles Tilly (1998), auxilia a compreender:

Figura 1 - Relações causais básicas da desigualdade categorial



Fonte: Adaptado de Tilly (1998, p. 115)

Cada mecanismo tem um elemento que o reproduz e se interconectam, se retroalimentando, de forma a torná-los de mais difícil combate. Como sintetiza Tilly (1998, p. 191):

1. A exploração reproduz-se através do fornecimento de excedentes às elites que controlam os recursos, parte dos quais utilizam para recompensar colaboradores cruciais, outra parte dos quais utilizam para regular a disposição dos recursos; 2. O cercamento de oportunidades alimenta seletivamente as recompensas em redes segregadas, recrutando substitutos a partir de locais menos favorecidos dentro dessas redes. [...]; 3. A emulação não só reduz os custos da divisão organizacional, estabelecida abaixo dos custos de alternativas teóricas, como também proporciona a ilusão de ubiquidade, portanto de inevitabilidade; 4. A adaptação articula disposições organizacionais desiguais com rotinas sociais adjacentes e sobrepostas, de modo a que os custos da mudança para alternativas teoricamente disponíveis aumentem proibitivamente.

A desigualdade nos arranjos sociais é vantajosa, uma vez que as alternativas teóricas para contrarrestá-la possuem um custo ou alto valor de transação. Mudanças tendem a ocorrer quando o retorno decorrente do arranjo vigente já não é atrativo, quando os custos de operação desigual se tornam demasiado elevados, quando o custo para a mudança diminui ou, por fim, quando há uma expectativa de aumento dos retornos com a mudança que superam os custos dessa transição. Em qualquer dessas circunstâncias, mecanismos de combate à desigualdade entram em ação, como se demonstra a seguir.

### 3.6 MECANISMOS DE COMBATE À DESIGUALDADE

Estabelecidos os mecanismos de produção da desigualdade, é necessário levar em conta a advertência de Reygadas (2008), de que existe uma dialética da igualdade e da desigualdade e que o grau de desigualdade e o tipo existente é resultado da confrontação de diversos agentes sociais, assim como do entrelaçamento entre os processos e mecanismos que produzem mais desigualdade com aqueles que a reduzem ou a regulam. Também Therborn (2015, p. 65) destaca que “toda análise exaustiva da desigualdade deveria também atender aos modos possíveis de superá-la ou ao menos reduzi-la”.

É curioso que não haja uma sistematização tão detalhada do intrincado funcionamento dos mecanismos de combate à desigualdade. Dos teóricos da desigualdade, Therborn é o que mais detidamente a eles se dedica. Esses mecanismos seriam a apropriação, a inclusão, a desierarquização, a redistribuição e a reabilitação. A aproximação combate o distanciamento que se estabelece entre os grupos sociais, por meio de atualizações dos grupos em desvantagens e criação de novas oportunidades em espaços até então excludentes, como o produzido pelas ações afirmativas de reserva de vagas ou a concessão de bolsas de estudo. A inclusão, em oposição à exclusão, abre-se à admissão de novos membros, outorga direitos a quem antes deles se via excluído e substitui as barreiras de exclusão por leis antidiscriminatórias. A desierarquização tem lugar na democratização de organizações, numa mudança de paradigma da era da informação pelo modelo de redes (CASTELLS, 2005) e por meio da criação de sindicatos e associações, que dotem os trabalhadores de um maior poder de barganha. A redistribuição tem se tornada uma aposta massiva no mundo capitalista, a partir de uma ressurgência do igualitarismo, capitaneada por Thomas Piketty (2014, 2015), por meio da

tributação e transferências de renda. Já a reabilitação tem lugar com a desculpa pública, às vezes seguida de uma compensação financeira, como propugnada pelo Movimento Pelas Reparações – MPR (DOMINGUES, 2018).

Os mecanismos de igualdade, para Therborn, são sintetizados no seguinte quadro:

Quadro 6 - Mecanismos de Igualdade

Mecanismo	Agência direta	Dinâmica sistêmica
Aproximação	Atualização ( <i>puesta al día</i> ) Aproveitamento de novas oportunidades	Capacitação compensatória Ação afirmativa
Inclusão	Migração Admissão como membro	Direitos humanos e outros tipos de lei contra a discriminação
Desierarquização	Organização coletiva Negociações coletivas Estabelecimento de redes	Empoderamento, democratização Nivelamento institucional/organizacional Possibilidade de requalificação interna
Redistribuição e reabilitação	Organização e demandas políticas Filantropia	Sistema tributário; transferências e serviços sociais Desculpas públicas ( <i>rectificación pública</i> ), compensação.

Fonte: Adaptado de Therborn (2015, p. 67)

Para Reygadas (2008), a redistribuição de bens e riquezas, que demanda intervenções públicas de larga escala é o que tem possibilitado que a desigualdade não seja ainda maior nas sociedades. Como a desigualdade decorre de uma relação de poder, sua concepção dialética observa que o grau de exploração e inclusão/exclusão varia de acordo com o contexto social e da correlação de forças entre os atores. Nesse último sentido, três mecanismos são observados ligados à capacidade dos indivíduos: a resistência, a reciprocidade e a resiliência. A resistência, por vezes, adota formas não ortodoxas de apropriação, numa relação direta em oposição vertical, não sendo legitimadas pela cultura dominante, nem pela legislação, mas que tem por objetivo evitar que a exploração se dê para além de limites toleráveis. Seriam exemplos, os roubos, o trabalho relutante (*trabajo a desgana*), o comércio ilícito, as informalidades e mesmo as sabotagens. A reciprocidade, por sua vez, opera de maneira horizontal, por meio de intercâmbios e rede de ajuda mútua, reforçando a solidariedade e o desempenho dos participantes. Já a resiliência, tomada de empréstimo da psicologia, situa-se na capacidade de indivíduos e grupos de afrontar a adversidade e seguir adiante, por meio de esforços individuais ou grupais, e valendo-se das estratégias as mais diversas possíveis, desde o

trabalho “duro”, até a migração ou o ingresso na economia informal. Essas duas últimas foram as mais observadas na atuação de diplomatas negras(os) mais adiante debatido.

Dos três teóricos da desigualdade abordados, Charles Tilly é o que menos sistematiza os mecanismos de combate à desigualdade. A superação dos efeitos deletérios das diferenças categoriais, em direção a uma igualdade de oportunidades, no entanto, passa por três passos: (i) análise das estruturas organizacionais para identificação do funcionamento de desigualdades categoriais internas desnecessárias; (ii) construção de alternativas contrafactuais por meio das quais as organizações que mantêm a desigualdade poderiam fazer um trabalho semelhante sem sua presença pernicioso; e (iii) frustrar as rotinas que levam categorias externas para dentro das instituições, premiando diferentemente membros de um determinado grupo e excluindo os de outro das recompensas distribuídas organizacionalmente (TILLY, 1998, p. 246). Como se daria esse processo é difícil vislumbrar e o próprio autor se furta. Mais uma vez, a crítica de Aldon Morris (2000), quanto a desconsideração de crenças ideológicas, como o racismo e o sexismo, profundamente enraizadas nas sociedades, deve ser levada em conta.

Em relação a mecanismos, especificamente desde o ponto de vista das ações afirmativas, vale a pena seletivamente<sup>33</sup> tomar de empréstimo as categorias sugeridas por Robert S. Taylor (2009, p. 478) ao analisar os passos apresentados por Thomas Nagel (1973) para refletir sobre o tratamento igual e a discriminação compensatória na sociedade norte-americana:

- Igualdade de oportunidades formal: eliminação de barreiras legais para que membros de minoria tenham acesso a carreiras, assim como a punição de discriminação institucional por seu descumprimento;
- Igualdade de oportunidades formal e “agressiva”: autoconsciência de imparcialidade adquirida por meio de treinamento de sensibilidades; monitoramento externo e coação, por comissões especiais públicas ou privadas; esforços de divulgação de acesso a estas carreiras, etc.;
- Apoio compensatório (*compensating support*): programas de treinamento especial ou apoio financeiro (bolsas, empréstimos), tutorias, programas de aprendizados, elaborados para compensar os grupos desfavorecidos na

---

<sup>33</sup> Trata-se de um empréstimo seletivo, uma vez que o debate estabelecido entre Thomas Nagel e Robert S. Taylor não serão objeto de análise, por afetos à discussão filosófica de justiça, que não é objeto principal dessa tese.

preparação de forma a que os beneficiários possam competir de forma mais efetiva nos processos de seleção universais;

- Cotas flexíveis (*soft quotas*): discriminação compensatória nos processos de seleção por meio de sistema de bonificação diferenciado para o público alvo;
- Cotas rígidas (*hard quotas*): estabelecimento de vagas reservadas, possivelmente proporcionais à representação de um grupo historicamente oprimido em determinada população.

Em que pese os autores não se deterem no debate sobre esses tipos de mecanismos, uma vez que objetivam discutir teorias da justiça, em especial, do ponto de vista liberal, as categorias dialogam bastante com as medidas acima descritas, tanto da perspectiva de Therborn (2015), quanto de Reygadas (2008). Diferentemente dos mecanismos anteriores, no entanto, há uma espécie de gradação, partindo da igualdade formal e culminando com as cotas. O que se vê, na prática, no entanto, é que esses mecanismos são, por vezes, concomitantes, e levam a resultados mais ou menos bem-sucedidos, a depender do desenho da política aplicada. A aproximação e a resiliência (REYGADAS, 2008), assim como a igualdade de oportunidades formal e agressiva, bem como apoio compensatório e cotas rígidas (TAYLOR, 2009), dos mecanismos sumariamente apresentados, são os que mais dialogam com o objeto da tese, uma vez que os demais não foram identificados no Instituto Rio Branco, por se tratarem de ferramentas de aplicação ou no âmbito de Estados ou num ambiente institucional estruturado de forma distinta do Itamaraty. Esses mecanismos, cada um a seu tempo e modo, serão mais bem descritos na análise empírica em capítulo próprio.

### 3.7 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

A abordagem das ações afirmativas do ponto de vista das desigualdades apresentou aspectos positivos em comparação com as duas principais teorias que envolvem essas políticas públicas, quais sejam, a discussão sobre igualdade e sobre diferença. Em relação à igualdade, não obstante permear o debate que se faz, procurou demonstrar que as justificações, tanto com base na reparação, quanto na justiça social têm

seus limites na concepção abstrata de igualdade, com difícil pacificação sobre aspectos ligados à prática da igualdade nas instituições. Já no que tange à justificação da diversidade, para além do aspecto de escamotear a desigualdade, investindo em valorização essencialista de culturas e modos de vida, traz ínsita a questão da diferença, cuja origem está ligada à diferenciação social de forma a favorecer a hierarquização e o desvalor dessas.

O ponto de vista da desigualdade apresentou-se, portanto, como um recurso para análise das instituições mais favorável, por levar em conta ser um fato, que possibilita sua mensuração e análise dos mecanismos mais diretamente ligados a sua produção e reprodução, bem como ao seu combate. Para tanto, favorece tratar-se de um fenômeno multidimensional, que demanda um enfoque interdisciplinar para seu estudo, além de abranger diferentes tipos (vital, existencial e de recursos), com raízes, dinâmicas e interações distintas, além possibilitar uma abordagem dos diferentes níveis de reprodução e análise (*micro*, *meso* e *macro*), dentro os quais, a análise no nível *meso*, referente às instituições ganha precedência, por possibilitar uma compreensão das dinâmicas em profundidade, que, em última análise, refletem o funcionamento de todo o Estado. Em acréscimo, merece ser destacado o aspecto relacional da desigualdade, que opera a partir de laços entre as pessoas, que reproduzem relações de poder. Essas relações são estabelecidas em termos de categorias diferenciais que, partindo de diferenças categoriais existentes na sociedade, são internalizadas com o objetivo de solucionar problemas das instituições no que tange às distinções de recursos e recompensas disponíveis.

Com estes aspectos em mente, foi possível traçar os principais mecanismos produtores da desigualdade, de acordo com a ótica de Charles Tilly e Gördan Therborn. Os mecanismos da exploração, cercamento de oportunidades, emulação e adaptação foram conceituados e detalhados, assim como os de distanciamento, exclusão, hierarquização e exploração, apontando-se suas distinções e semelhanças. Na sequência, os mecanismos de combate à desigualdade foram esmiuçados, levando em conta as contribuições de Therborn e Luiz Reygadas, bem como Robert S. Taylor e Thomas Nagel.

Conquanto tenha sido feita a descrição desses mecanismos em separado, a tese irá abordá-los numa relação de tensão. À medida que são identificados mecanismos que geram/mantém a desigualdade racial no Instituto Rio Branco, há institucionalmente a inserção de mecanismos para buscar combatê-la, que, por sua vez, gera respostas institucionais que buscam assegurar o *status quo*, levando a uma dinâmica que para se

equilibrar, demandará a atuação de um terceiro elemento, qual seja, a agência dos próprios burocratas, naquilo que será tratado mais adiante como burocracia representativa ativa.

Ademais a abordagem adotada das ações afirmativas, com o olhar posto nas desigualdades, é capaz de fornecer um ferramental teórico consistente para análise do Instituto Rio Branco, bem como de mecanismos de reprodução das desigualdades e de combate a elas. Para além da utilidade prática para o campo, consistindo a análise relacional em uma metodologia adequada para esse tipo de análise, procurou-se apresentar uma concepção a respeito das ações afirmativas que não descure da natureza prescritiva do direito. Assim, tendo em vista a desigualdade racial que motiva a aplicação de uma política pública para seu combate, há se levar em conta que se tal desiderato não for buscado e avaliado na aplicação prática de dada política, as ações afirmativas, por mais que seja destacado sua natureza de promoção de igualdade material ou substantiva, continuarão sendo uma ferramenta de promoção de igualdade formal, tão somente. Dito de outra forma, sem o conteúdo normativo de combate à desigualdade racial, que se fortalece pela atuação de burocratas representativos, apenas assegurar a possibilidade de acesso a determinados direitos (vagas em cargos públicos, no caso) é manter o caráter formal das ações afirmativas, como será mais detalhado nas considerações finais da tese.

Assim, dada a relevância da representação ativa de diplomatas para atingir o objetivo de combate à desigualdade racial, necessário aprofundar o estudo do nível *meso*. O próximo capítulo se debruçará, portanto, sobre a burocracia e aspectos relacionados à representatividade, na perspectiva da teoria da burocracia representativa.

## 4 AÇÕES AFIRMATIVAS E BUROCRACIA REPRESENTATIVA

The democratic State cannot afford to exclude any considerable body of its citizens from full participation in its affairs. It requires at every point that superior insight and wisdom which is the peculiar product of the pooling of diverse streams of experience. In this lies the strength of representative government. Upon it depends the superiority of the democratic Civil Service over its totalitarian rivals. In a democracy competence alone is not enough. The public service must also be representative if the State is to liberate rather than to enslave. (KINGSLEY, 1944, p. 185)

Nesse capítulo será discutida a relação das ações afirmativas com a burocracia. Será feito um posicionamento doutrinário da burocracia dentro do Estado, seguido da justificativa para se estudá-la. A seguir uma breve explanação do conceito de representação, como preparatório para discussão sobre burocracia representativa, suas origens e dimensões, bem como as limitações da própria teoria abordada, pontos controvertidos da burocracia representativa. Com isso, será possível adentrar na temática de aspectos a serem observados na estrutura institucional que possam sofrer impactos na maior presença negra na diplomacia. O capítulo se encerra com conclusões parciais.

### 4.1 ESTADO E BUROCRACIA

Objeto de análise das ciências sociais, sociologia e ciência política em especial, o estudo do Estado tem em Karl Marx e Friedrich Engels [1872] (2011), assim como em Max Weber [1921] (2004, 2015) grandes expoentes. Em ambos os casos se dá maior atenção à dominação dessa organização política, quer por uma classe dominante detentora dos meios de produção<sup>1</sup>, quer por quem detenha o monopólio da coação física legítima<sup>2</sup>, que às pessoas que compõem essa estrutura, as quais devem agir eliminando o “amor, o ódio e todos os elementos sensíveis puramente pessoais”. Para tanto, contribuiu a ideia de que o Estado seria uma máquina, na qual o burocrata – figura que tem a repulsa de Marx (2011b) e o desprezo por Weber (2004) – é uma

<sup>1</sup> Essa seria um dos conceitos de Estado que podem ser encontrados na produção intelectual de Marx. Para uma análise de evolução do conceito ver Romulo Melo (2020).

<sup>2</sup> Para uma apreciação das diferentes formulações do conceito em momentos distintos da obra weberiana, ver Alvaro Bianchi (2014).

mera “engrenagem”, uma “correia de transmissão” (VIANA, 2015), em suma, alguém a quem se deve dar atenção apenas como parte integrante e instrumento da burocracia<sup>3</sup>. Conforme destaca Sérgio Lopes (1973), no entanto, o conceito de burocracia variará enormemente a depender do contexto histórico-sociológico. Não à toa, os autores citados, que fazem uma crítica à burocracia, são alemães, de uma Alemanha de centralização política tardia e com um capitalismo ainda incipiente. Diferentemente, autores norte-americanos darão ao fenômeno burocrático maior peso ao fator humano e para as relações informais, a partir de uma representação mecanicista do comportamento humano, em um novo estágio do capitalismo.

Estado e burocracia, por vezes, aparecem como conceitos ambíguos, sendo tomados uns pelos outros, ora como uma associação ou comunidade envolvendo uma instituição do governo, ora como uma dimensão da sociedade, abrangendo ou se opondo a outras dimensões sociais e ora como um aparato para o governo, a administração e a coerção (ISUANI, 1984). Não é objetivo da tese retrair esse caminho ou propor um conceito estático incapaz de se sustentar frente a mudança dos tempos. Importa, antes, deixar claro do que se fala quando se pretende aprofundar o estudo sobre a burocracia do Estado. Por isso, ainda que passível de críticas, as características da burocracia de Max Weber são, ainda, principal referência, por se tratar de um tipo ideal. Para Fernando Luiz Abrucio e Maria Rita Loureiro (2018), as características da administração burocrática, de acordo com Max Weber, são:

- 1) A seleção do corpo de funcionários deve ser feita segundo critérios de mérito e especialização técnica, por meio de processos universais de recrutamento – garante-se aqui a junção citada anteriormente entre meritocracia e igualdade de acesso aos postos públicos;
- 2) O cargo burocrático supõe estabilidade funcional, de modo que as funções e as políticas devem ser contínuas;
- 3) O emprego público é atividade profissional que exige remuneração fixa, carreira e uma série de garantias para dar autonomia administrativa à burocracia. Essa autonomia exige um tipo ideal de funcionário que seja neutro na entrada – pois não obteve seu cargo para representar algum interesse específico – e impessoal na prestação do serviço, devendo tratar os cidadãos e qualquer organização da sociedade sem nenhum privilégio;
- 4) A administração burocrática pauta-se por princípios de hierarquia funcional bem definidos, de mando e subordinação entre autoridades superiores e inferiores, tanto no plano interno ao funcionalismo, como na sua relação com os agentes políticos;
- 5) As atribuições de seus membros são fixadas formalmente, em leis ou regulamentos, com clara definição e distribuição das atividades necessárias ao cumprimento dos objetivos visados. A administração pública rege-se, assim, por normas e procedimentos, que buscam garantir duas coisas: a criação de um protocolo de atuação – supostamente aquele que seria mais adequado para atingir determinado fim – e a definição de

---

<sup>3</sup> O peso dado por Weber à burocracia, inclusive sobre seus riscos de insulamento e ameaça à democracia, é em relação à organização burocrática em si. Em relação ao burocrata, escolhido de acordo com critérios técnicos, remunerado por uma renda fixa, que lhe assegura sobrevivência e aposentadoria, além da tendência natural do ser humano de acolhimento das regras, tirando seu apetite por mais poder, suas características e tendências pessoais não são objeto de suas considerações (WEBER, 2004).

critérios universais de funcionamento dos – e acesso aos – serviços públicos, que protegem os servidores do jugo arbitrário dos comandantes políticos e garantem o tratamento igualitário dos cidadãos. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 26)

Essa síntese é bastante útil para auxiliar na observação de dois fenômenos que estão imbrincados na tese: (i) as ações afirmativas em relação à seleção e (ii) formação de uma burocracia representativa, no que tange à exigência de um tipo ideal de funcionário neutro e impessoal, além da garantia de tratamento igualitário dos cidadãos. Quanto às demais características, serão consideradas na forma proposta por Weber, por não conflitarem com os objetivos de investigação. As ações afirmativas, assim, conforme anteriormente detalhado em outra parte dessa tese, têm como uma de suas esferas de atuação os processos seletivos, no entanto, de forma a possibilitar a redução da desigualdade na composição de determinado espaço social, no caso, o serviço público, imprescindível é que esses servidores tenham uma agência voltada nesse sentido. Essa concepção dialoga diretamente com formação de uma burocracia representativa ativa, a qual, por se afastar da pura concepção weberiana, demanda uma análise mais detida.

#### 4.2 POR QUE OLHAR PARA A BUROCRACIA?

Foi-se o tempo em que a burocracia era mero instrumento de execução da política (WEBER, 2004), comparável ao escravo, na concepção aristolética, “capaz de receber os comandos da razão, mas incapaz de raciocínio” (LONG, 1952, p. 808). Ao contrário, ela passou a ser considerada cada vez mais, em si, um órgão político (KINGSLEY, 1944; KRISLOV, 2012). Olhar para a burocracia pública, permite captar a “capilaridade social do poder [...] que desestabiliza as visões maniqueístas e cristalizadas da vida política” (ABÉLÈS, 2015, p. 118). Como já reafirmado tantas vezes na tese, o que se busca é compreender o processo, a tensão, as relações de poder que geram/combatem a igualdade e a desigualdade num espaço público, que é revelador da própria vida social, para além do específico estudo de caso do PAA no Itamaraty. A construção dos sentidos, que só é apreendida a partir das interações de diferentes atores, e que se dá no âmbito da burocracia também é objeto de análise. Tal como proposto por Marc

Abélès (1995), procura-se se colocar no nível micro<sup>4</sup>, observando tanto a forma, como o conteúdo, sem ficar obcecado com uma racionalidade da organização. Conforme o autor: “Quanto mais fundo se entra no labirinto da instituição, mais inadequado parecem ser os conceitos de sistema e jogo regulado para dar conta de uma complexidade que se deve precisamente à sobreposição destas representações”<sup>5</sup> (p. 81).

Ainda de acordo com o autor, embora a configuração piramidal seja característica do mundo administrativo, em que a posição de todos está claramente formalizada – em especial na Diplomacia, em que a própria lei faz clara a subordinação hierárquica como um dever do diplomata – sob a homogeneidade burocrática da superfície, surgem tensões decorrentes da diversidade dos pontos de referência culturais. Daí decorre que a posição hierárquica nem sempre é sinônimo de poder em uma situação que tende ao relativismo. Por isso a observação de certas práticas, institucionais e pessoais, é a uma maneira bastante segura de se observar a dinâmica interna do poder. “A aparente rigidez da organização em nada impede os processos internos de assunção, contestação, negociação de poder dentro dela”<sup>6</sup> (ABÉLÈS, 1995, p. 82). É esta tensão que permite se pensar, como proposto na tese, a presença de uma burocracia representativa e sua relação com o combate ou perpetuação das desigualdades, *vis a vis* um programa de ações afirmativas.

Nesse sentido, a análise do programa Diversidade na Universidade, realizado por Igreja (2005), embora não se valha do mesmo marco teórico do autor da tese<sup>7</sup>, serve de referência em relação a se buscar identificar a complexidade da questão racial no Brasil e as dificuldades que o projeto enfrentou em sua execução. Muito do que identificado pela autora, em termos de resistência interna dentro do Ministério da Educação a promover um programa que fosse capaz de alterar a estrutura do próprio estado, em relação às relações raciais, serve de inspiração para abordar a questão do papel da burocracia no combate à desigualdade racial.

Do ponto de vista do combate às desigualdades, a burocracia pública tem um papel fundamental, à medida que pode servir de parâmetro para outros setores da sociedade (MOSHER, 1968; SELDEN; SELDEN, 2001; SUBRAMANIAM, 1967). Nesse sentido, pode-

<sup>4</sup> Não confundir com nível de análise da igualdade, como discutido no capítulo sobre Desigualdades, em que a burocracia aparece como nível *meso* de análise.

<sup>5</sup> No original: “*Plus on s'enfonce dans les dédales de l'institution, plus les concepts de système et de jeu réglé paraissent inadéquats pour rendre compte d'une complexité qui tient précisément à la superposition de ces représentations*” (ABÉLÈS, 1995, p. 81)

<sup>6</sup> No original: “*qui peut sembler un modèle de bureaucratie fermée, pour montrer que les rigidités apparentes de l'organisation n'entravent nullement les processus internes d'assomption, de contestation, de négociation du pouvoir en son sein*” (ABÉLÈS, 1995, p. 82).

<sup>7</sup> A autora realiza uma etnografia, tendo feito parte da equipe que elaborou o projeto, e parte da antropologia política, de onde se toma por empréstimo a abordagem de Abélès.

se concordar com a interpretação de que o Estado se revela como um produtor de princípios de classificação, para o bem e para o mal, capazes de serem aplicadas a outras esferas de relação social (BOURDIEU, 2014). Se no âmbito do Estado há uma reprodução consciente da desigualdade, setores privados sentem-se autorizados a estabelecer semelhantes graus de discriminação. A recíproca é verdadeira. Ao operar internamente políticas públicas de promoção da igualdade, ao mesmo tempo em que incrementa a quantidade de grupos sociais que se fazem presentes em sua estrutura burocrática, dotando-a de maior legitimidade, estabelece uma diretriz “simbólica” a ser reproduzida na sociedade. Na linguagem dos mecanismos produtores da desigualdade, uma diferente emulação poderá daí decorrer.

Claramente que esta relação não se dá de forma simples e imediata. Até pela própria tensão do poder, que Abélès (2015) trata e Igreja (2005) exemplifica. Mesmo ao estabelecer políticas públicas, visando ao combate das desigualdades, é francamente possível a reprodução de outras tantas formas de desigualdade. Os direitos, se por um lado, “promovem a inclusão social, por outro e a um só tempo, produzem exclusões” (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2012, p. 43). Roberto Rocha C. Pires (2019) destaca a utilidade de focar nos mecanismos operantes no nível *meso* analítico (entre a ação individual e a estrutura social), como objetivo de compreender essa dinâmica (p. 42), evitando abordagens simplistas de culpabilização dos servidores públicos – representantes do Estado soberano – em oposição aos dominados. Assim como o inverso, de exclusivo foco nos grupos subalternos, como se estivessem fora do grupo *macro* social de que fazem parte (ABÉLÈS, 2015). É por esse motivo que o capítulo sobre os principais mecanismos de reprodução/combate à desigualdade antecede o presente capítulo sobre burocracia e é nessa interação que é possível observar a dinâmica e um complexo processo de ordenação social. Além disso, é no âmbito da burocracia que se pretende estabelecer um debate profícuo sobre representação, ações afirmativas e (des)igualdade.

É preciso pensar, ainda, na burocracia como um microcosmos, no qual se pretende esteja representado o cosmos social, a ele correlato. Microcosmos esse que em geral é mais diversificado, em termos de composição demográfica, que outras estruturas do Estado, como o Poder Legislativo, objeto de estudo mais frequentes na área da ciência política sobre representação. Do ponto de vista jurídico, importa analisar a composição e estruturação da burocracia, uma vez que o Estado Democrático de Direito pressupõe instituições em que estejam representados todos os cidadãos e cidadãs, não só para o gozo de direitos iguais, mas também para a produção, interpretação e aplicação desses direitos.

### 4.3 CONCEPÇÕES A RESPEITO DE REPRESENTAÇÃO

Antes de adentrar no debate próprio sobre burocracia representativa – atento às considerações de Meier e Nigro (1976) de que é necessário uma definição precisa de representação, e de Peters, Schröter e Maravić (2015), de que há uma significativa perda, quando se deixa de dialogar com a ciência política – é preciso abordar, ainda que *en passant*, representação em estudos clássicos. Para tanto, a principal referência é a obra de Hanna Fenichel Pitkin, *O conceito de representação* (1967). De acordo com a autora, uma definição básica a partir de suas origens etimológicas, representar é “fazer presente novamente” (p. 8). Claro que esta concepção básica é de pouca utilidade, sendo necessário especificar como a representação se dará. Disso decorre a distinção que ela faz entre representação formalística, descritiva, simbólica e substantiva.

A representação formalística é aquela que é concebida em termos dos arranjos formais que a precedem ou a ela dão início, como as eleições. Duas vertentes daí decorrem, uma com base na autorização, deter autoridade para agir, e outra com base na *accountability*, dever de o representante prestar contas de suas ações. Ambas, ainda que distintas, são igualmente formalísticas por darem relevo às formalidades que envolvem o ato de representar. Já representação descritiva – e que se assemelha ao que será discutido como burocracia representativa passiva – ocorre quando se busca tornar presente o ausente pela semelhança, isto é, reproduzindo no representante características do representado, “em algo que ele seja ao invés de algo que ele faça” (p. 61). A representação simbólica independe dessa semelhança e está ligada à noção de se colocar e ser visto como um símbolo dos representados, por razões às vezes arbitrárias e aspectos emocionais de identificação (p. 100). Tanto na representação descritiva, quanto na representação simbólica, o se colocar como (*standing for*) representante se faz presente. Por fim, a representação substantiva, proposta pela autora, se alicerça na atividade (*acting for*) do representante, do qual se espera determinado comportamento (p. 112), e que se preocupa com a natureza da atividade em si, a substância ou o conteúdo de agir pelos outros, assim como aspectos formais de sua escolha (p. 14) – semelhante à burocracia representativa ativa a ser discutida – e que “coloca no centro do debate a atividade dos representantes, sendo os mesmos avaliados a partir de sua capacidade de agir por outros, em seu favor, em seu interesse e como um agente de alguém” (ALMEIDA, 2015, p. 92). O quadro a seguir apresenta uma visão esquemática dos principais conceitos e implicações do pensamento de Hanna Pitkin (1967).

Quadro 7 - Conceito de representação em Hanna Pitkin

Tipos de representação	Breve caracterização	Principais questões de pesquisa	Padrões implícitos de avaliação dos representantes
1. Representação formalística	O arranjo institucional precede e inicia a representação. Representação formal com duas dimensões: autorização e <i>accountability</i> .	Qual é a posição institucional do representante?	Nenhum <sup>8</sup>
(Autorização)	Meio pelos quais o representante obtém sua posição, <i>status</i> e cargo.	Por qual processo o representante ganha poder (eleições) e por quais meios o representante pode garantir suas decisões?	Sem padrões para avaliar o comportamento do representante. Pode-se apenas analisar se ele ocupa ou não legitimamente sua posição.
( <i>Accountability</i> )	A capacidade do eleitor de punir seus representantes por falhas em agir de acordo com seus desejos (votando em candidato de fora do cargo) ou a responsividade do representante para com os eleitores.	Quais os mecanismos de sanção disponíveis para os eleitores? É o representante responsivo <sup>9</sup> frente às preferências de seus eleitores?	Sem padrões para avaliar o comportamento do representante. Pode-se apenas determinar se o representante pode ou não ser sancionado ou se tem sido responsivo.
2. Representação simbólica	Os modos pelos quais o representante se coloca para o representado, isto é, o significado que o representante tem para aqueles que estão sendo representados.	Qual tipo de resposta é invocada pelo representante nos que estão sendo representados?	Representantes são avaliados pelo grau de aceitação que o representante tem entre os representados.
3. Representação descritiva	Extensão em que o representante se assemelha aos que estão sendo representados.	O representante tem semelhança e interesses comuns ou partilha experiências com o representado?	Avaliação do representado pela semelhança entre representante e representado.

<sup>8</sup> Embora se aponte não haver padrão de avaliação dos representantes, pode-se considerar que a autorização ou o mandato imperativo seria o padrão a ser observado, em que os representados avaliam se o representante fez o que queriam.

<sup>9</sup> O termo responsivo, mais propriamente aplicável ao mandato imperativo, e usado como tradução de *accountability*, talvez não seja o mais adequado. Como ressalta Debora Almeida (2015), Hanna Pitkin escreveu sua obra em 1967, quando as teorias a esse respeito não estavam suficientemente desenvolvidas, a justificar a confusão conceitual observada.

4. Representação substantiva	A atividade dos representantes – isto é, as ações realizadas em nome e no interesse de, como um agente de e como um substituto para o representado.	O representante encaminha as políticas preferidas que melhor servem aos interesses dos representados?	Avaliação do representante pela extensão em que os resultados das políticas públicas encaminhadas pelos representantes servem aos melhores interesses dos eleitores.
------------------------------	---	---	--

Fonte: Loureiro (2009, p. 68)<sup>10</sup>

Das diversas concepções trazidas por Pitkin, vale a pena uma rápida atenção à crítica que ela faz à representação descritiva, considerando a interface com o objeto da tese. De acordo com a autora, um problema da concepção descritiva é dar um excessivo valor ao corpo legislativo refletir a composição social, deixando de lado a atividade que venha a ser desenvolvida por esse corpo:

Nós tendemos a assumir que as características das pessoas são um guia para as ações que elas irão tomar e nós estamos preocupados com as características de nossos legisladores apenas por essa razão. Mas essa não é uma correlação simples: o melhor representante descritivo não é necessariamente o melhor representante para atividade ou governo. Griffiths aponta que um lunático talvez seja o melhor representante descritivo dos lunáticos, mas ninguém sugeriria que eles estão autorizados a enviar alguns dos seus para o Parlamento. (PITKIN, 1967, p. 89).

O exemplo pode parecer exagerado, mas a autora tem certa dose de razão, embora nada impede que representação e ação responsiva andem juntas. Um órgão deliberativo (especificamente o Legislativo) pode até refletir as características dos representados – o que em geral nem acontece -, mas isso não esgota o conceito de representação, especialmente quando o representante tem uma atividade que vai além da de refletir os seus iguais e se imagina que, por isso, seja capaz de repetir o que eles pensam, se é que o chegam a fazer, a respeito de algum problema de importância nacional. Em termos raciais, os exemplos anteriores citados dão boa mostra dessa distância. O limite dessa conclusão é que se o órgão reflete os representados, o parâmetro de avaliação está dado (essa identificação), no entanto, há um problema quando se quer medir o conceito de representação a partir do seu próprio parâmetro.

A representação para Pitkin é, em última análise, “agir no interesse do representado de uma maneira responsiva para ele” (p. 154-155). A autora está, assim como grande parte da

<sup>10</sup> Tradução de extrato do texto “Political Representation”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>. Acesso em 18.10.2022.

bibliografia na área de ciência política, abordando a representação do ponto de vista dos Poderes Executivo e Legislativo e, por isso, exige atenção aos diferentes interesses inerente a toda sociedade, debates amplos sobre questões relacionadas à legislação e a função de fiscalização do Poder Executivo e envolve responsividade e independência, responsabilidade, mas também autonomia do representante.

Ainda nesse olhar rápido sobre aspectos da ciência política, é interessante trazer o debate de Anne Phillips (2001), a respeito de política de presença ou política de ideias, uma vez que dialoga com a concepção de Pitkin sobre representação descritiva e representação substantiva. De acordo com Almeida (2015), os trabalhos de Phillips trazem a complexidade de relacionar atenção à composição parlamentar ao mesmo tempo em que discute a representação como atividade. Phillips (2001) muito habilmente consegue demonstrar os dilemas de uma representação liberal que valoriza a diferença, mas apenas de forma abstrata, possibilitando a formação de legislativos altamente excludentes, mormente em um contexto de reivindicação de direitos por grupos minoritários. Mas, ao mesmo tempo, aponta dificuldades que decorreriam de uma política que apostasse excessivamente no aumento da presença de grupos minoritários, em prejuízo de mecanismos de *accountability* e risco de uma balcanização social. A conclusão da autora sobre essa tensão entre presença e ideias é no sentido de que:

[...] embora a política de ideias seja um veículo adequado para tratar da exclusão política, há pouco que se possa ganhar simplesmente pendendo para uma política de presença. Tomadas isoladamente, as fraquezas de uma são tão dramáticas quanto as falhas da outra. A maior parte dos problemas, de fato, surge quando as duas são colocadas como opostos mutualmente excludentes: quando ideias são tratadas como totalmente separadas das pessoas que as conduzem; ou quando a atenção é centrada nas pessoas, sem que se considerem suas políticas e ideias. É na relação entre ideias e presença que nós podemos depositar nossas melhores esperanças de encontrar um sistema justo de representação, não numa posição falsa entre uma e outra. (PHILLIPS, 2001, p. 289).

Há ínsita a essa conclusão uma distinção entre representação de grupos e representantes de grupos (MACHADO; CAMPOS, 2020). Embora a política de presença seja importante para inibir a imposição de um interesse majoritário sobre um grupo minoritário, ela não autoriza a conclusão de que os representantes desse grupo sejam porta-vozes únicos desses grupos. Essa distinção é fundamental para que não haja uma essencialização de interesses, como se os grupos fossem homogêneos. Ao mesmo tempo, a autora não deixa de valorizar aspectos de socialização que, em razão de distinções estruturais, acaba por forjar determinados grupos de interesses

específicos. Essa rica discussão está na base da eventual conversão de uma burocracia representativa passiva em uma burocracia representativa ativa, como adiante se verá.

Por fim, uma vez que seria impossível esgotar as diferenças facetas que envolve o debate sobre representação na seara política<sup>11</sup>, merece referência a defesa enfática que Iris Marion Young (2006) faz de inclusão política e democracia, no sentido de representação de grupo para dar voz a perspectivas diversas. Diferentemente de um conceito de representação baseado na substituição ou identificação, a autora conceitua a representação como “um *relacionamento diferenciado* entre atores políticos engajados num processo que se estende no espaço e no tempo” (p. 142), em que a noção de perspectiva ganha reforço:

O que dou a entender quando digo que me sinto representado no processo político? Há muitas respostas possíveis para essa pergunta, mas três delas me parecem se destacar como as mais importantes. Primeiramente, sinto-me representado quando alguém está cuidando de interesses que reconheço como meus e que compartilho com algumas outras pessoas. Em segundo lugar, é importante para mim que os princípios, valores e prioridades que penso deveriam nortear as decisões políticas sejam verbalizados nas discussões que as deliberam. Por fim, sinto-me representado quando pelo menos algumas dessas discussões e deliberações sobre políticas captam e expressam o tipo de experiência social que me diz respeito, em razão da minha posição num grupo social e da história das relações desse grupo social. (YOUNG, 2006, p. 158)

Young, assim como Phillips, aborda a representação desde um ponto de vista principiológico, uma vez que “defendem a sub-representação como uma injustiça imposta a determinados grupos” (MACHADO; CAMPOS, 2020, p. 37) e, não, consequencialista, independentemente dos “efeitos potenciais que elas [as políticas de presença] podem gerar” (*idem, ibidem*). Para Young (1990), uma concepção de justiça deve levar em conta, mais que aspectos distributivos, aspectos de dominação e opressão. A ausência de grupos sociais em determinados espaços, em especial, naqueles de poder, constitui uma grave forma de injustiça, reveladora da dominação daquele espaço por um grupo majoritário<sup>12</sup> e da opressão sofrida pelo grupo minoritário que dele se vê excluído. Além da presença, em si necessária, é possível que membros desses grupos oprimidos também contribuam de forma importante para a discussão de questões relevantes, por apresentarem perspectivas distintas, decorrentes de sua posição

---

<sup>11</sup> Para um resumo do debate, abrangendo especificamente a questão racial no Brasil, mas que perpassa a obra de várias(os) autoras(es), ver Carlos Machado e Luiz Augusto Campos (2020). Para um debate de representação que não se resume ao Poder Legislativo, ver Debora Rezende de Almeida (2015).

<sup>12</sup> Maioria e minoria aqui tratados sociologicamente, como os que detém ou não poder. Para uma concepção distinta, com profunda relação com as questões raciais, ver Richard Santos (2020).

social estruturada, daquelas normalmente observadas em grupos majoritários (YOUNG, 2006). Por isso a presença, mesmo que não consiga impor sua pauta, é uma forma, em si, de começar a subverter essa lógica injusta de organização social. E para que os efeitos potenciais positivos possam vir a ser favoráveis ao grupo de origem dessas pessoas, é preciso “pluralizar essa representação” (p. 180), quanto mais pessoas sejam incluídas, mais diversidade de perspectivas serão trazidas, combatendo assim, a visão única dominadora e a essencialização identitária opressora. Esses aportes, na medida em que se desenvolvem os argumentos do capítulo, serão retomados, pontualmente, quando seja possível.

#### 4.4 ORIGENS DA BUROCRACIA REPRESENTATIVA

Do ponto de vista de uma concepção weberiana de burocracia, não faz qualquer sentido agregar o termo “representativa” a ela, ainda mais nos moldes anteriormente debatidos. Afinal, a teoria sociológica de Weber vai justamente em sentido oposto a uma normatividade, uma vez que seu objetivo é identificar modelos pelos quais a ação social possa ser compreendida, “fórmulas interpretativas através das quais se apresenta uma explicação racional para a realidade empírica que organiza” (QUINTANEIRO; BARBOSA; OLIVEIRA, 2003, p. 112). A burocracia, assim, para Weber, possui sua maior virtude à medida que mais se ‘desumaniza’, por meio da “eliminação do amor, do ódio e de todos os elementos sentimentais, puramente pessoais e, de modo geral, irracionais, que se subtraem ao cálculo, na execução das tarefas oficiais” (WEBER, 2004, p. 213). O burocrata, mera engrenagem para Weber, aliás, é indiferente a seus qualificativos, desde que dotado do conhecimento especializado que a função lhe exige.

Essa concepção do burocrata como alguém neutro a interesses externos veio a ser contestada por inúmeros autores, que buscaram destacar que os valores sociais desses atores afetam o processo de decisão governamental. Em sua obra *Socialismo Agrário (Agrarian Socialism)*, Seymour M. Lipset (1968) foi um dos primeiros estudiosos da administração pública a contestar essa visão de neutralidade weberiana, a partir da análise do estado canadense de Saskatchewan, em que o partido socialista local, CCF (*Cooperative Commonwealth Federation*), havia ganhado as eleições e buscava implementar, em vão, uma reforma política socialista num país capitalista, muito em razão da detenção de postos chaves na administração por membros do Partido Liberal. Após enumerar sucessivas tentativas fracassadas de

implementar mudança na Administração Pública em diferentes países – mudanças essas obstadas por membros da burocracia que a ela se opunham – o autor conclui que: “servidores civis, é claro, não operam num vácuo social. Suas opiniões a respeito do certo e do errado são determinadas, como aquelas de todas as pessoas, pelas pressões existentes em seu meio social” (p. 320).

Da mesma forma, Norton Long (1952), ao estabelecer uma relação entre burocracia e constitucionalismo, retraça a origem da concepção de neutralidade da administração e instrumentalidade da burocracia à política metafísica de John Locke e a história constitucional da Inglaterra. O elogio ao Poder Legislativo e a suspeição de uma estrutura criada pela Corte inglesa forneceu as bases para essa concepção. No entanto, vários estudiosos passaram a demonstrar uma crescente insatisfação com essa visão da burocracia como mero instrumento, principalmente pela função política desempenhada, ao servir de meio pelo qual as diversas vontades das pessoas eram apresentadas e, assim, transmutadas em propostas para as políticas públicas (p. 810). A diversidade e o pluralismo existente na burocracia, tanto do ponto de vista de sua composição, quanto de seu *ethos*, são apontados como elementos vitais para o equilíbrio político e democrático da sociedade (p. 813).

Foi, no entanto, uma obra lançada por John Donald Kingsley (1944), analisando o serviço público britânico, que elevou essa discussão a outro patamar. Seu tratado “Burocracia Representativa” (*Representative Bureaucracy*), com um significativo qualificativo à burocracia, já tão estudada, lançou as bases para uma nova linha de pesquisa na administração pública. Aliás, o termo “burocracia representativa” é cunhado e usado pela primeira vez nessa obra, não se tendo referência antes dela, embora seus elementos já pudessem ser denotados em algum grau em outros autores. O objetivo da obra era demonstrar o avanço da classe média burguesa britânica, ocupando postos burocráticos, e o descompasso dos valores dessa burocracia que refletia outra classe social, a aristocracia (KRISLOV, 2012). Assim, Kingsley estabelecia uma comparação entre burocratas e cidadãos, a partir da ótica de classe (SELDEN; SELDEN, 2001). Kingsley (1944) apresenta a classe média britânica e a evolução da burocracia, detalhando os processos de seleção de pessoal e como as reformas promovidas buscaram instrumentalizar essa burocracia para que fosse representativa da classe média, tanto em relação a sua origem, quanto em relação a seus valores. Nesse sentido, não haveria riscos de autonomização da burocracia em relação a classe dominante (burguesa) uma vez que ela estaria devidamente representada nas instituições do governo. Assim, em oposição à concepção weberiana, ele se baseia justamente na necessidade de o burocrata expressar seus valores e perspectivas dentro do cargo público ocupado. Na medida que a educação formal era

reprodutora de valores aristocráticos e havia uma correlação direta entre instituição de instituição de ensino de origem e cargo ocupado, o descompasso se estabelecia. Ao detalhar as injustiças da exclusão das mulheres do serviço público, abordando a questão da igualdade de oportunidades, Kingsley destaca o caráter antidemocrático de um Estado que exclui uma grande parcela do seu grupo social, fazendo uma veemente defesa, conforme transcrito na epígrafe que abre o capítulo (p. 185), de promoção da diversidade demográfica na administração pública.

A relação entre representatividade e responsabilidade é também destacada, para quem “a burocracia é responsável porque ela é preocupada em assim ser; e essa preocupação é um reflexo de seu caráter representativo” (KINGSLEY, 1944, p. 274). E, para tanto, a imparcialidade weberiana não guarda compasso, uma vez que o burocrata “será imparcial apenas em relação a trivialidades; [pois] eles não se manterão indiferentes quando confrontados com questões de real importância” (p. 274-275). Daí a relação que estabelece entre burocracia, representatividade e democracia. A conclusão enfática do autor, com que fecha sua obra e que é a base de seu pensamento é: “as burocracias, para serem democráticas, devem ser representativas do grupo a que servem” (p. 305).

A obra de Kingsley, embora não dotada de um desenvolvimento teórico e um teste empírico de suas observações, conforme a crítica formulada por Dolan e Rosenbloom (2015), lançou as bases que influenciaram vários cientistas políticos norte-americanos e sociólogos britânicos. Entre estes, igualmente relevante para a discussão sobre burocracia representativa, está Frederick C. Mosher (1968), o qual foi também o primeiro a traçar uma distinção entre uma burocracia representativa passiva e uma ativa, a qual já estava subentendida, de forma aglutinada no conceito proposto por Kingsley, uma vez que o serviço público inglês detinha uma uniformidade tanto da classe social de origem de seus membros, quanto de valores para atender aos interesses dessa classe, sendo desnecessária tal diferenciação. A distinção proposta pelo Mosher, no entanto, leva em conta a burocracia norte-americana que, diferentemente da inglesa, já era bastante heterogênea em relação à origem social de seus integrantes. Por burocracia representativa ativa, Mosher entende:

Primeiro, há uma *ativa* (ou responsiva) *representatividade* em que de um indivíduo (ou administrador) é esperado que demande pelos interesses e desejos daqueles a quem ele presumivelmente representa, sejam todas as pessoas ou um segmento dessas pessoas. Há quem defenda que, assim como a responsabilidade objetiva, a continuidade da representatividade ativa exige algum grau de responsividade (*answerability*), pelas decisões feitas e pelas ações tomadas, para aqueles que estão sendo representados. (MOSHER, 1968, p. 12).

O conceito de burocracia representativa ativa, como anteriormente adiantado, remete ao conceito de representação substantiva, de Pitkin (1967). Já sua contraparte, remetendo ao conceito de representação descritiva da autora, vem por Mosher firmado,

O sentido *passivo* (ou sociológico) da representatividade refere-se à origem dos indivíduos e ao grau pelo qual, coletivamente, ele espelha a sociedade como um todo. Ela pode ser medida estatisticamente em termos, por exemplo, de localidade de origem e sua natureza (rural, urbana, suburbana, etc.), ocupação prévia, ocupação paterna, educação, renda familiar, classe social familiar, raça, religião. (MOSHER, 1968, p. 12).

A distinção entre esses dois tipos de burocracia é de extrema utilidade e tem servido para um extenso debate atual sobre suas possibilidades e limites. Não por acaso, a ciência política tanto se debruça sobre a dicotomia/relação entre política de ideias e política de pessoas, como visto (PHILLIPS, 2001; YOUNG, 2006). É importante destacar, entretanto, que Mosher vê com cautela a representação ativa em termos de governo democrático, ao assinalar, que a soma da multidão de interesses especiais não constitui o interesse geral, para além do risco das defesas de determinados grupos de interesse dentro da administração conduzir a uma atuação distante da equidade. Mais que uma dicotomia entre representação ativa e passiva, o autor traça ponderações acuradas sobre a complexidade da relação entre elas. Por um lado, uma burocracia que reflita a diversidade demográfica de um Estado é sinal de um serviço público “aberto”, disponível à maioria das pessoas, numa sociedade em que se observa algum grau de igualdade de oportunidades, o que, em si, é um relevante valor simbólico democrático. Ademais, tal como já apontado por Kingsley, a ausência de representatividade passiva é uma evidente manifestação de barreiras para entrada de certas categorias ou grupos sociais. Por outro, o pertencimento a um grupo social não é sinônimo de que os valores relacionados a esse grupo serão defendidos por aqueles dele oriundos, quando passam a ocupar determinados cargos públicos, mesma crítica que Pitkin faz à representação descritiva. O autor objeta que uma série de variáveis podem afetar a relação direta que se tenta estabelecer entre origem/comportamento, tais como, a quantidade de tempo passado no serviço público; a eventual distância em relação ao grupo de origem; a natureza e a força dos processos de socialização na organização; a natureza do cargo ocupado, etc. Essa tensão será muito explorada por autores modernos que com base em estudos empíricos extensos buscam confirmar ou refutar a tese proposta pelo autor, como adiante se verá.

Por fim, ainda dentre os autores clássicos da burocracia representativa, é necessário destacar a importância da obra de Samuel Krislov, “Burocracia Representativa” [1974] (2012), em que faz uma revisita ao trabalho de Kingsley para dele tentar tirar conclusões a respeito da importância, ou não, do *background* dos burocratas para a administração pública. A justificativa do interesse do autor, aliás, é também a mesma que move essa tese, em razão do (sempre) aquecido debate em torno de cotas, justiça compensatória, medidas de correção. Digno de nota que esse livro sucede à obra “*The Negro in federal employment: the quest for equal opportunity*”, em que Krislov (1967) buscou replicar no sistema norte-americano a mesma análise feita pelo autor no sistema britânico, examinando a composição da burocracia pública do ponto de vista de sua composição racial. As conclusões chegadas em ambas as obras (1968 e 1974) é de que a burocracia pode ser entendida como uma fonte de legitimidade para a ação do Estado, bem como a colocação de membros de grupos minoritários em sua estrutura serve como um veículo de mudança social, como um modelo para o setor privado, além de incrementar a performance estatal, em função das potencialidades distintas trazidas pelos burocratas e suas visões de mundo – leia-se diversidade -, que se não garantem a melhor decisão, ao menos resguardam quanto a pior (p. 65).

De forma didática, Julie Dolan e David Rosenbloom (2015) resumem os fundamentos teóricos de Samuel Krislov, apontando: (i) a representação passiva não é apenas uma questão de igualdade de direitos e de oportunidades, mas está diretamente relacionado à legitimidade administrativa e ao desempenho; (ii) a burocracia pública é potencialmente a mais representativa (em termos demográficos) do que qualquer outro ramo do Governo, em especial o Legislativo, não sendo necessária uma representação ativa ou passiva perfeitas; (iii) as potencialidades trazidas pelos burocratas para o serviço público são inevitáveis e vantajosas, em contraste direto com a concepção de neutralidade weberiana; (iv) uma burocracia pública que presa uma representatividade passiva tem um efeito multiplicador positivo para a sociedade, ao passo uma que discrimina determinados grupos sociais pode exacerbar essa demonstração de desigualdade em toda a sociedade e (v) a representatividade burocrática é desejável, por fazer do governo, como um todo, mais representativo o que, em certa medida, ajuda a contrabalancear os defeitos de representação em outras instituições, como o Poder Legislativo e o Poder Judiciário.

Vale, por fim, ressaltar que teoria da burocracia representativa, embora com um longo debate histórico, principalmente em países anglófonos, só muito recentemente começou a ser objeto de estudos no Brasil. Mesmo Guerreiro Ramos, com sua formação intelectual ligada à sociologia norte-americana, técnico do Departamento de Administração do Serviço Público –

DASP e professor da Escola Brasileira de Administração Pública, em sua obra sobre sociologia das organizações (GUERREIRO RAMOS, 1989) é silente quanto ao ponto. De fato, apenas a partir dos anos 2000 é que o termo começa a aparecer na produção nacional, na área de políticas públicas (MISOCKY, 2001; OLIVIERI, 2008; TAVARES DA SILVA, 2008). Tatiana Dias Silva (2016), procedendo a análise da produção científica em administração pública, tratando da temática racial, aponta a relevância do tema da burocracia representativa na literatura norte-americana, ao passo que no Brasil há “poucos trabalhos na área da administração pública [...] dedicado[s] a analisar a composição racial dos agentes públicos e suas implicações” (p. 7). Mesmo com esse déficit, é possível observar um aumento na produção acadêmica, com artigos que abordam especificamente a burocracia representativa, para se discutir políticas públicas de inclusão racial ou de gênero (ALVES, 2020; ANDRADE, 2020; CHAVEZ, 2020; FERREIRA, 2014) ou a representatividade desses grupos no âmbito da administração pública (CARDOSO, 2018; COSTA; ALVES; GOMES, 2016; DANTAS, 2020; VIANA; TOKARSKI, 2019). A presente tese ao abordar a burocracia representativa no âmbito de uma pesquisa jurídica, pretende auxiliar a suprir essa lacuna identificada na produção nacional, abordando a ação afirmativa, como promoção da igualdade como diferença e combate à desigualdade, resgatando a teoria crítica do direito, capaz de abordar a prática da igualdade nas instituições, o constitucionalismo que se faz em concreto e que demanda identificar nas estruturas do Estado suas possibilidades e limites.

#### 4.5 DIMENSÕES DA BUROCRACIA REPRESENTATIVA

Da leitura dos clássicos citados, é possível extrair uma abordagem mais ou menos comum em torno do termo “burocracia representativa”, que tem a ver com poder, legitimidade, igualdade de oportunidades e diversidade demográfica e de formas de pensar. Isso porque o que se entende por “burocracia” e o que se entende por “representativa” possui uma imprecisão relativa e que possibilita que o mesmo termo seja tomado em um ou outro sentido. O problema se põe quando ao tentar definir de forma muito estrita o que se entende por cada um desses termos – o que só agrava, se incluirmos aí representatividade ativa e passiva – é que deixa de fora a tensão que existe na operacionalização desses conceitos, como Mosher (1968), acima citado, demonstra, ao apontar que uma burocracia pode ser representativa em termos de espelhar a população, o que não significa que irá necessariamente representar uma diversidade

na forma de pensar, embora seja possível que isso venha a ocorrer (por espelhar a população). Algo que também Anne Phillips (2001) igualmente expressa em relação ao Poder Legislativo. A representatividade preconizada por Kingsley (1944), por outro lado, sobrevaloriza a forma de pensar, reflexo da origem social, mas, em última análise, pode também vir a ser excludente, quando determinado grupo majoritário perder a hegemonia na sociedade. Krislov (1967), por sua vez, em sua defesa enfática da legitimidade do governo, a relaciona com igualdade de oportunidades, embora reconheça a impossibilidade de se atingir uma diversidade demográfica ainda maior, considerando que os cargos públicos exigem determinada formação educacional que acaba por privilegiar uma determinada classe social. Não obstante, todos, Kingsley, Mosher e Krislov estão tratando como burocracia representativa algo que apresenta distintas dimensões. Nesse sentido, parece de utilidade para a tese observar quais são essas dimensões, como se interconectam e o impacto que possui na relação entre os agentes envolvidos.

Para compreender essa relação, Sandra Groeneveld e Steven Van de Walle (2010) propõem uma abordagem a partir de três dimensões que em certa medida também se mesclam: poder, igualdade de oportunidades e diversidade. Para eles a burocracia representativa como poder está presente na obra de Kingsley – e pode-se acrescentar em Lipset (1968) -, em que veicula uma concepção de representação do serviço público como classe dominante, uma vez que a representatividade auxilia ao Estado a estabelecer controle e garantir harmonia e estabilidade. Já na dimensão de igualdade de oportunidades, a relação se dá mais entre burocracia e democracia, aparecendo a distinção entre representação ativa e passiva (MOSHER, 1968), bem como as ações afirmativas. Por fim, representando uma tendência mais recente, (re)aparece o debate sobre diversidade<sup>13</sup>, agora, já não no sentido de uma cultura própria, mas do ponto de vista da eficiência do setor público. A cada uma dessas dimensões será dedicada uma breve explicação, concluindo-se essa seção com um quadro ilustrativo proposto pelos autores.

A razão de se fazer esta distinção que parece mais acadêmica que prática – embora não o seja – é que no estudo realizado ora um, ora outro de aspectos dessas dimensões se mostrará mais presente. Dificilmente será possível identificar sua ocorrência em plenitude, pois a complexidade de tais enfoques está muito mais para a abordagem de um Estado do que de um órgão isolado. Mas, como seus nuances são importantes de serem ou não identificados, justifica-se o aprofundamento que ora se faz.

---

<sup>13</sup> Ver capítulo Ações Afirmativas e (Des)Igualdade, especialmente a seção sobre as teorias de justificação das ações afirmativas.

#### 4.5.1 Burocracia representativa como poder

A dimensão da burocracia representativa como poder está bem caracterizada principalmente na concepção a ela dada por Kingsley (1944), ao se preocupar quase que exclusivamente com a necessidade da burguesia em ascensão na Inglaterra ocupar os postos chave do governo, substituindo a aristocracia então reinante. E, embora Lipset (1968) não chame de burocracia representativa – e o autor nem seja, em geral, abordado nas leituras a respeito, como assinalam Dolan e Rosenbloom (2015) – é dessa dimensão de poder que ele está tratando ao transcrever no sugestivo capítulo “Burocracia e mudança social” a Resolução do Partido CCF recomendando que ao menos metade das indicações de servidores civis recaiam em seus apoiadores e que aqueles que não compartilhem a perspectiva do novo governo (socialista) sejam removidos dos cargos em comissão (*positions of trust*) (pp. 307-308). Porque não dizer, também, ser esse o caráter das nomeações personalistas para a carreira diplomática feitas pelo Barão do Rio Branco, no chamado período carismático (CHEIBUB, 1984), que visavam a acomodar politicamente a nova elite da Primeira República (CARVALHO, 2008)<sup>14</sup>.

Groenevald e Van de Walle (2010) destacam três aspectos que em geral estão conectados com a dimensão de poder da burocracia representativa: o estabelecimento de controle, a neutralização de interesses rivais e a criação de um senso de pertencimento, todos mecanismos de produção de desigualdade, como visto anteriormente. A instabilidade de um sistema político com alterações, em geral, radicais no poder central tendem a justificar mudanças na composição da burocracia, de sorte a estabilizar o controle do poder, assegurando o suporte necessário para que as mudanças sociais possam ser levadas a cabo. A garantia de que a estabilidade pretendida foi atingida, ao menos em parte, é alcançada com as perspectivas e projetos de poder rivais neutralizados. Para tanto, duas formas, em geral, são suficientes. A primeira consiste em alinhar, tanto quanto possível, os interesses do poder central àqueles alternativos. Assim, a incorporação seletiva em postos chave – mas não excessivamente independentes – de correligionários, tanto quanto de rivais, ao mesmo tempo em que premia a lealdade (*spoil system*), cria uma dependência em relação ao poder central e mantém a possibilidade de um acompanhamento mais próximo de seus oponentes. Os autores citados apontam, no entanto, que existe uma clara seletividade na escolha dos segmentos a serem beneficiados. Apenas aqueles suficientemente poderosos, capazes de efetivamente desafiar

---

<sup>14</sup> Ver capítulo Diplomacia em especial, a seção sobre o período Carismático.

o poder regente, serão representados no governo, sendo que a parcela da população desprovida de poder que, por conseguinte, não põe o projeto vigente em risco, não precisa ser neutralizada, logo, não será incorporada à representatividade buscada pelo Governo. Essa parece corresponder a lógica da democracia racial e a incorporação seletiva de pessoas negras que não desafiem o sistema.

Já a segunda estratégia de neutralização se dá pela exclusão, pura e simples, dos grupos que possam criar resistência. Se por um lado, como acima apontado por Lipset (1968), essa exclusão podia ocorrer mais facilmente nos cargos com menor estabilidade (cargos em comissão), por outro, a criação de barreiras de acesso também pode ser utilizada como forma de manter longe da burocracia pública determinada classe social. O exemplo, aqui também já dado, de formação superior para acesso a cargos públicos no Brasil Império ilustra essa situação (VIEIRA JUNIOR, 2006), assim como as entrevistas com o Barão do Rio Branco, durante sua gestão à frente das Relações Exteriores. Groeneweld e Van de Walle (2010), ainda, apontam que o recrutamento com base no mérito, com a exigência de conhecimentos técnicos, teria sido usado como uma forma de diminuir o acesso da aristocracia aos cargos públicos, por razões de pertencimento a determinadas famílias tradicionais.

O sentimento de pertencimento, por fim, ligado à própria criação de Estados-Nação, está relacionado à uma sensação de unidade. Estados Nacionais com regiões ainda muito fragmentadas podem buscar integrar a diversidade geográfica no âmbito da burocracia com o objetivo de demonstrar a igual consideração em relação ao todo, evitando que determinadas elites locais sejam exclusivamente beneficiadas em detrimento de outras, de forma a evitar a impressão da existência de cidadãos de segunda categoria. A dimensão territorial, portanto, ganha relevância nessa relação de poder.

#### **4.5.2 Burocracia representativa como igualdade de oportunidades**

A segunda dimensão de burocracia representativa, como igualdade de oportunidades, expande o conceito de representação, para além de um pequeno grupo da elite dirigente. Kingsley (1944) e Subramaniam (1967) já apontavam essa tendência de expansão ao tratar especialmente das classes médias tornando-se mais poderosas na sociedade. Para isso contribuía, também, uma crescente insatisfação com a prestação de serviços públicos, muito em razão da composição burocrática ainda de elite na Europa, não condizente com a população a

que deveria atender. O período histórico dos anos 1960 e 1970 – em especial nos Estados Unidos, de onde provém a maior parte da bibliografia sobre burocracia representativa – é também especialmente conturbado, com uma fragmentação social e pobreza, seguidas do fracasso na Guerra do Vietnã (1955-1975), que mobilizam movimentos sociais a buscarem respostas do Estado. É nesse período que pela primeira vez os Estados Unidos usam o termo ação afirmativa (*affirmative action*), na *Executive Order* n.º 10.925, expedida pelo Presidente John F. Kennedy (1961-1963), em resposta às crescentes demandas do Movimento por Direitos Civis e, pouco mais adiante, o *Civil Service Reform Act*, de 1978, reforça a ideia de burocracia representativa, constando do preâmbulo da lei um chamado para que a força de trabalho federal reflita a diversidade da nação (NAFF, 2001). De acordo, ainda, com Groeneweld e Van de Walle (2010), são quatro os traços característicos da burocracia representativa como igualdade de oportunidades: aumento da discricionariedade administrativa; emergência da corrente Nova Administração Pública (*New Public Administration*); relação entre igualdade de oportunidades e ações afirmativas e maior distinção entre representação ativa e passiva.

A discricionariedade administrativa é uma decorrência de abordagens behavioristas na administração pública, em que se valoriza as qualificações, hábitos, valores e conhecimentos dos burocratas (MOTTA, 1970), em contraposição à escola clássica racionalista. Com isso, segue-se uma superação da neutralidade weberiana e se reconhece a relevância dos burocratas no fazer política. Com isso, importa quem ocupa posições administrativas, pois, da interação entre o público e o burocrata, decisões serão tomadas, o que impacta na prestação do serviço (THIELEMANN; STEWART JR, 1996). Com isso, a forma de seleção, compatível com uma igualdade de oportunidades, ganha relevo.

Em termos de movimentos na Administração Pública, Groeneweld e Van de Walle (2010) apontam as contribuições da *New Public Administration* – NPA, do final dos anos 1970. Este movimento, de acordo com Cecília Aragão (1997), incorpora em seus debates a questão da equidade social no desempenho das organizações públicas, “ressaltando a necessidade de existência de administradores proativos, capazes de substituir os burocratas neutros” (p. 118). Com isso, há uma especial atenção na seleção desses administradores, que desempenharão um papel guiado por seus valores. Mesmo com essa influência na discussão sobre burocracia representativa, o NPA não aposta firmemente na democracia representativa tradicional e, como corolário lança bases para o movimento da diversidade na administração pública, próxima dimensão a ser tratada.

Em relação às ações afirmativas, embora não as aborde nesses termos, Samuel Krislov (1967), ao analisar a composição da burocracia norte-americana, como acima consignado, deixa

bastante clara a relação entre tornar a administração mais responsiva às necessidades populares e fazê-la mais representativa: “A percepção da importância que a burocracia tem, claro, estimulou grupos sub-representados a buscar acesso a ela [burocracia] a fim de ganhar influência” (p. 53). Em sua obra seguinte (KRISLOV, 2012), essa relação fica mais evidente e é objeto de significativas observações, como o apelo à criação de condições para a participação mais ampla de grupos, desde que não haja perda dos padrões de avaliação. Para tanto, uma gradual transição na política norte-americana, servindo de modelo para outros países, foi ocorrendo, desde à proibição da discriminação baseada em raça, até a exigência de que as agências federais mantivessem programas de ação afirmativa (NAFF, 2001). Para além da questão da representatividade de grupos minoritários, as políticas de igualdade de oportunidades e ações afirmativas tornaram-se também instrumentos para enfrentar o chamado “déficit democrático” das administrações burocráticas, tomando-se o acesso ao setor de serviço público como um direito básico democrático (SELDEN; SELDEN, 2001). É possível pensar essa dimensão como mais fortemente presente no chamado período burocrático-racional (CHEIBUB, 1984), em que abandonando uma lógica carismática de atuação na seleção de membros da diplomacia, são estabelecidos parâmetros, com base em concursos públicos para democratizar o acesso a cargos, com a criação do DASP, nos anos 1930, e, posteriormente, em 1946, os exames vestibulares para ingresso no CPCD, até o início, da aplicação do CACD, em 1996.

Por fim, a discussão entre uma representação passiva e uma representação ativa, nos moldes delineados por Frederick Mosher (1968), também se insere nessa discussão da burocracia representativa como igualdade de oportunidades. Principalmente pela abordagem do ponto de vista democrático em se ter uma burocracia representativa, considerando que, a rigor, ela seria desprovida de um tradicional controle nos moldes aplicáveis aos Poderes de Estado (em especial o Legislativo) (GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2010). Seguindo nessa linha e tendo por base a distinção traçada por Mosher, amplo debate se estabeleceu e ainda ocorre entre quais fatores devem ser levados em conta ao se tratar da mais adequada representação de grupos minoritários e a defesa de seus interesses, seja apontando os limites do que consistiria uma burocracia representativa, somente focada em seus efeitos simbólicos (NIGRO; MEIER, 1976), seja em relação aos fatores que impedem ou favorecem a ligação entre uma representação passiva e uma ativa (THOMPSON, 1976), seja com estudos empíricos que buscam deixar mais clara essa relação, levando em conta, entre tantos outros, origem social, experiências de vida, socialização, etc. (DOLAN; ROSENBLUM, 2015).

### 4.5.3 Burocracia representativa como diversidade

Diversidade já era um tema presente nas demais dimensões da burocracia representativa e, como já apresentado em outro capítulo, também uma das justificações das ações afirmativas. No entanto, Groeneweld e Van de Walle (2010) apontam que a literatura valorizando a diversidade como um conceito chave teve início a partir dos anos 1990, com uma mudança de enfoque, não mais na diversidade com o objetivo de igualdade de oportunidades de forma a assegurar a representação de grupos minoritários na burocracia, mas com um olhar voltado para o gerenciamento da diversidade (*diversity managing*), com foco na eficiência da administração, enfatizando uma lógica econômica da diversidade, pouco cuidadosa com aspectos de igualdade e justiça social. A diversidade passa a ser vista como um valor em si (PETERS; SCHRÖTER; MARAVIĆ, 2015).

Com origem na setor privado norte-americano, a proposta do movimento “reinventando o governo”, com traços já nos anos 1980, buscava reorientar a burocracia cada vez mais para resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) do que, como nos movimentos anteriores, em termos de entrada (*inputs*) e procedimentos (DOLAN; ROSENBLOOM, 2015). Principalmente, a ideia era superar a lógica das ações afirmativas, para afirmar a diversidade, colocando essas pessoas (minorias raciais e mulheres) que ingressaram no serviço público por meio de programas de igualdade de oportunidades “no lugar de motoristas” (*sic*), após terem conseguido “entrar no carro” (ROOSEVELT THOMAS JR, 1990), para que expressassem seus potenciais, os quais, assim como outros “produtos” estava à disposição da instituição.

Essa reorientação também fez parte do citado *New Public Management* - NPM, anteriormente apontado, mas visando a tornar as organizações públicas operantes dentro da lógica de mercado, com objetivos econômicos e cidadãos tratados como clientes. Por isso, as técnicas do setor privado – não só em relação à gestão da diversidade<sup>15</sup> – passam a ser incorporadas. Mantendo um foco exclusivo na questão relacionada à burocracia representativa<sup>16</sup>, um dos efeitos do NPM foi uma mudança na forma como o gerenciamento de pessoal era realizado, passando das então Diretorias de Pessoal, para a lógica das Diretorias de Recursos Humanos, em que servidores e empregados são considerados recursos que devem ser

---

<sup>15</sup> O empoderamento dos empregados, a terceirização (*outsourcing*) e a gestão voltada para o mercado (*entrepreneurship*) fazem parte desse pacote, de acordo com Dolan e Rosenbloom (2015).

<sup>16</sup> Para um debate amplo no Brasil a respeito da administração gerencial, ver Bresser Pereira (1996) e no Estados Unidos, ver Al Gore (1993).

desenvolvidos de acordo os novos objetivos organizacionais, de caráter cada vez mais econômico (GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2010).

Essa proposta de gerenciamento também está ligada a uma questão histórica de diversificação da mão-de-obra disponível e mesmo no âmbito da administração. O aumento da imigração, a globalização e mudanças econômicas nos países redundaram numa heterogeneidade na composição da força de trabalho, com uma diversidade que superava a questão racial, étnica e de gênero, passando a abranger também a questão da língua, das pessoas com deficiência e a questão do etarismo (PITTS, 2005). Em resposta a essas mudanças é que Roosevelt Thomas cria o termo “Gerenciamento de Diversidade” (*Managing diversity*), em seu famoso artigo “*From Affirmative Action to Affirming Diversity*” (1990), publicada na Revista de Negócios da Universidade de Harvard, em que propõe um método de gerenciamento desse recurso de forma a tornar as organizações (públicas e privadas) mais eficientes.

De fato, a abordagem do gerenciamento da diversidade difere das políticas de igualdade de oportunidade e ações afirmativas em pelo menos dois aspectos. No primeiro aspecto, em relação aos efeitos em relação às pessoas, há um entendimento de que no âmbito das políticas de igualdade, as pessoas incluídas acabam por ser assimiladas na cultura dominante da organização, a qual adota, tão logo cumprido o processo seletivo de ingresso, uma relação de cegueira racial ou de gênero em relação a elas, a fim de que se integrem mais facilmente à estrutura existente (SELDEN; SELDEN, 2001). Com isso, deixam de aproveitar a diversidade que representam, que pode levar a mudança da própria organização. No segundo aspecto, em relação às razões justificadoras de cada abordagem, as políticas de igualdade se fundam em questões de equidade e justiça, i. e., argumentos morais e legais, enquanto que a gestão da diversidade se baseia em aspectos ligados à eficiência e efetividade, em termos econômicos.

Do estrito senso da burocracia representativa, a dimensão da diversidade acaba por negligenciar um de seus principais pressupostos, que é a relação dos burocratas com seu grupo de origem e aspectos de representatividade/responsividade entre eles. Como o foco é exclusivamente no desempenho institucional, com a busca da eficiência fazendo proveito dos “recursos humanos”, perde-se a busca de legitimidade que se tem nas outras duas dimensões e se dá um tratamento apolítico à relação (GROENEVELD; VAN DE WALLE, 2010). Não mais se pensa em democracia ou justiça social, valores morais implicados nas demais dimensões, mas, especialmente, resultados, fazer mais e melhor com menos, que reflete uma lógica privatista do Estado. Não obstante, é a dimensão prevalente, em função de uma mudança na cultura das burocracias públicas. Essa, aliás, é uma das razões destacadas pelo Instituto Rio Branco para o início do PAA, aumentar a diversidade étnica na preparação ao ingresso da

diplomacia e que se vê presente em vários discursos de formatura, em que a diversidade é elogiada<sup>17</sup>, escamoteando a justa crítica da desigualdade

#### 4.6 ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA TEORIA DA BUROCRACIA REPRESENTATIVA

Um dos elementos das instituições e que está relacionado com a discussão sobre burocracia representativa é o referente às crenças comuns e às lógicas de ação comum<sup>18</sup>. Isto em razão de um aspecto que é especialmente estudado na teoria, referente à relação entre origem social, socialização, atitudes e resultados práticos. Conforme assinalam Kenneth John Meier e Lloyd G. Nigro (1976), quatro elementos-chaves estão contidos na teoria da burocracia representativa: origem social, experiências de socialização, atitudes e comportamentos<sup>19</sup>. A teoria contém, ainda, três teoremas, quais sejam:

Primeiro, diferenças na origem social são o maior fator das diferenças nas experiências de socialização. Segundo, experiências de socialização tem uma forte influência nas atitudes políticas. Terceiro, atitudes são fortemente relacionados com o comportamento real. (NIGRO; MEIER, 1976, p. 459)

Esse ponto é bastante importante, pois, ressalta a presença ou não de um vínculo entre origem social e experiências de socialização, algo que Iris Marion Young tratou como perspectiva (2006). Essa questão é, até hoje, fonte de intensa controvérsia entre os estudiosos do tema. Julie Dolan e David H. Rosenbloom (2015) ao compilar as leituras clássicas do tema destacam como diferentes autores chegam a distintas conclusões, a partir dessas premissas de origem e processos de socialização. Uma amostra desse debate será apresentada como um fator complicador a se manter atenção na tese, para que conclusões apressadas e essencialistas não sejam tomadas.

---

<sup>17</sup> Ver, a propósito, o capítulo 7, seção 7.2.3.

<sup>18</sup> Ver, a seguir, Pilares institucionais.

<sup>19</sup> De acordo com Maria Alice D'Amorim (D'AMORIM, 1985), “a atitude consiste na avaliação de um objeto social em termos de uma relação favorável ou desfavorável para com ele” (p. 118), já o comportamento seria a exteriorização dessa atitude. Ou, numa síntese que dá título ao artigo: atitude é o falar, comportamento, o fazer.

O primeiro trabalho a ser citado é “*Representative bureaucracy and policy preferences: a study in the attitudes of federal executives*”, dos mesmos Kenneth John Meier e Lloyd G. Nigro, publicado em 1976, em que partindo das conclusões apresentadas por James Alden Barber Jr., em *Social Mobility and Political Behavior*, publicado em 1965, questionam esse modelo determinístico, em razão da possibilidade de experiências de socialização equivalentes na infância, ainda que entre famílias com diferentes antecedentes sociais (*backgrounds*). Além do mais, os autores também problematizam a ligação entre origem social e atitudes, a partir de duas premissas: (i) a socialização é um processo de aprendizado que não termina quando a pessoa ingressa no serviço público e (ii) servidores públicos, especialmente os de alto nível hierárquico, diferem significativamente de um grupo específico que tenha as mesmas origens sociais. Esses servidores de alto escalão tem uma carreira ascendente que os diferencia e os submete a processos de socialização distintos daquele grupo, passando a fazer parte de uma elite.

Com base nessas premissa, os autores realizam um extensivo trabalho quantitativo no serviço público federal norte-americano em postos de elevado escalão, chegando a seguinte conclusão: “a teoria da burocracia representativa é inadequada tanto como uma teoria normativa de controle político, quanto como uma descrição empírica da realidade” (NIGRO; MEIER, 1976, p. 467). Isto porque, a partir da análise realizada, puderam os autores constatar que os servidores de alto escalão, embora não representativos do grupo social como um todo, detém atitudes representativas significativas. Além disso, a origem social deles diz muito pouco a respeito de suas preferências. Em suma: a afiliação a determinado cargo público fornece um prognóstico mais acurado de atitudes do que a origem social. Mas, com a devida cautela, afirmam que toda a teoria da burocracia representativa carece de revisão, a partir de explicações viáveis e sistemáticas de controle político e preferências políticas.

Curiosamente, quinze anos depois, o mesmo Kenneth J. Meier, juntamente a Joseph Stewart Jr, em outro artigo seminal “*The impact of Representative Bureaucracies: educational systems and public policies*” (1992), chegam a conclusão relativamente distinta do artigo anterior, se bem que desta vez estejam mais empenhados em responder a perguntas referentes a relação entre burocracia representativa e resultados (*outputs*) e impacto (*outcomes*), do que origem social e atitudes. Dessa vez, a pesquisa é feita em 67 escolas públicas do estado da Florida e objetiva verificar, especificamente, se a burocracia escolar com diferentes níveis de representantes negros produz políticas que tem efeitos diferentes em estudantes negros. Como se percebe, diferente da primeira pesquisa, não há análise de atitudes, mas, de resultados. Além disso, os autores destacam que estão trabalhando com um fator demográfico (origem social) de

impacto duradouro, qual seja, pertencimento racial. Ademais, duas variáveis são elencadas: (a) apenas burocratas com discricionariedade em suas ações foram selecionados (diretores e professores) e (b) foram medidas políticas que estão, para os autores, diretamente relacionadas à raça (matrícula em determinada turma, sujeição à punição disciplinar e performance em testes educacionais). A conclusão foi no sentido de que em geral, mas não em todos os casos, professores (burocratas de nível de rua) mostraram mais impacto nos resultados que diretores (burocratas do nível gerencial) em termos de burocracia representativa, sendo que estes últimos, são importantes em termos de representatividade ao permitirem que os primeiros se valham de maior discricção em suas atividades. Isto significa dizer, portanto, que a origem social tem ligações com a decisões políticas tomadas pelos burocratas (DOLAN; ROSENBLOOM, 2015).

Outros estudos, igualmente recentes, apontam no sentido de que as origens sociais afetam a socialização de uma forma durável<sup>20</sup>, mesmo após anos de socialização institucional. O trabalho de David H. Rosenbloom e Jeannette G. Featherstonhaugh (1977) apontam no sentido de que uma representação passiva pode servir como um pré-requisito para uma maior representação ativa, uma vez que as origens sociais, especialmente em relação à raça/cor, continuam a influenciar a perspectiva de indivíduos mesmo após se tornarem burocratas. Da mesma forma, Mary M. Hale e M. Frances Branch (1992), em seu estudo sobre gênero e ambiente de trabalho, concluem que mulheres tendem mais do que homens a promover interesses que a elas estejam diretamente ligados<sup>21</sup>, em razão da socialização diversa a que estão submetidas e diferente visão de mundo que desenvolvem<sup>22</sup>. Por fim, Katherine C. Naff (1998), em seu estudo sobre a prontidão para que hispânicos contratem membros de seu grupo de origem, quando têm essa oportunidade, conclui que mesmo em casos em que as atitudes não confirmem a preferência, a origem social acaba por exercer maior influência sobre o comportamento.

Essa discussão mostra como a questão é extremamente complexa e conclusões estão longe de serem pacificadas, na medida em que mais estudos quantitativos e qualitativos vão sendo produzidos sobre burocracia representativa. Um alerta que que passa a guiar as investigações é quanto a ausência de comprovação empírica de que uma representação ativa seja o corolário necessário de uma representação passiva, embora várias pesquisas apontem nesse sentido, inclusive no âmbito da ciência política (GREY et al., 2006; MANSBRIDGE,

---

<sup>20</sup> Ver, a respeito, também a posição de Anne Phillips (2001), em relação às mulheres.

<sup>21</sup> Licenças maternidade, igualdade salarial, flexibilidade de horários e cuidados infantis, entre outros.

<sup>22</sup> Essa concepção carrega, em si, uma armadilha que pode se voltar contra as mulheres, conforme debatido por Antônio Flávio Pierucci em *Ciladas da Diferença* (1990), a sugerir cautela em seu uso.

1999; PHILLIPS, 2001; YOUNG, 1989). Mais do que uma causalidade, é preciso verificar as condições presentes que propiciam que um determinado grupo social presente no serviço público veicule os interesses desse grupo. Nesse sentido, a também clássica pesquisa de Frank J. Thompson (1976) pode trazer luz para essa análise.

De acordo com o autor, a representação de um grupo racial, dentro da burocracia pública, ocorre quando este assume comportamentos que busquem a “aumentar a riqueza, o prestígio, ou outra vantagem associada ao pertencimento àquela raça” (THOMPSON, 1976, p. 203), preferencialmente, a maior quantidade de seus membros. Para que se possibilite que uma ligação entre representação passiva e ativa venha a ocorrer, algumas condições devem estar presentes. Os fatores que influenciam favoravelmente ou desfavoravelmente são: (i) condições do ambiente organizacional; (ii) a matéria objeto da apreciação; (iii) mobilização dos servidores em grupos organizados; (iv) a posição e a (v) localização física dos membros desse grupo dentro de um órgão público. Assim a ligação é mais provável de ocorrer, quando:

1. As instituições e os grupos numa sociedade articulam uma ideologia de orgulho dessa minoria e pressionam para o avanço de seus interesses;
2. Servidores oriundos de grupos minoritários lidam com questões que tem patentes ramificações para o bem-estar dos de sua raça;
3. Exista algum tipo de associação, grupo de apoio ou comunidade dentro do órgão público, a qual se reforce uma socialização tendente a auxiliar seus membros que tenham a mesma origem racial;
4. Os membros de grupos minoritários disponham de discricionariedade na sua função, especialmente quando localizados nos escalões mais baixos da hierarquia organizacional; e
5. Os membros de um grupo minoritário trabalhem próximos uns aos outros.

Thompson, em suma, não ignora que exista uma diversidade de fatores que podem afetar a conexão entre uma representação passiva e ativa. No entanto, em sua pesquisa identificou quais seriam as circunstâncias tendentes a contrabalancear as adversidades, sendo elas de natureza ambiental (um disseminado orgulho do grupo social e vigorosos grupos minoritários na comunidade) e de natureza organizacional (matéria de interesse, mobilização dos servidores dentro do órgão e a posição hierárquica e física desses servidores em relação uns aos outros) (pp. 213-218). Em que medida estas questões impactam na formação de uma burocracia representativa no âmbito do Itamaraty será objeto de consideração no próximo capítulo.

#### 4.7 PILARES INSTITUCIONAIS

Estabelecida a necessidade de se estudar o Estado e, em especial, a burocracia, é necessário ver os reflexos de uma maior representatividade dentro das instituições públicas. Algum grau de impacto na própria instituição é o que se espera a partir do momento em que se analisa o processo de desenvolvimento de uma dada burocracia mais representativa. Por outro lado, dificilmente se pode estabelecer uma relação causal direta e exclusiva da presença mais diversa de pessoas dentro da burocracia, oriundas de determinado grupo social, e uma mudança institucional, pois há diversos fatores que atuam dentro do Estado e que transcendem a sua lógica interna de funcionamento. Ademais, as instituições, ainda que concebidas como uma estrutura social durável, resistente a mudanças (SCOTT, 2014) são a elas sujeitas ao longo do tempo, em razão de diversos fatores, entre os quais, Tatiana Dias Silva (2019), aponta a pressão internacional, o tensionamento institucional e a validação normativa<sup>23</sup>.

Os objetivos da presente tese, por serem delimitados de forma distinta, não buscaram apontar no sentido de uma efetiva mudança institucional. O que se buscou identificar foram indícios da influência da maior presença de burocratas negras e negros na instituição analisada. Para tanto, valendo de autores da literatura sobre burocracia representativa, Patrick von Maravić, B. Guy Peters e Eckhard Schröter (2013) sugerem que se dê atenção a três pilares das instituições, conforme sistematizados por W. Richard Scott (2014), como ingredientes vitais das instituições: sistemas regulatórios (*regulative systems*), sistemas normativos (*normative systems*) e sistemas culturais-cognitivos (*cultural-cognitive system*). De forma a tornar mais didática as dimensões e elementos presentes em cada um desses pilares, o autor traçou um quadro explicativo, que vai aqui reproduzido, para auxiliar nos desdobramentos dessa pesquisa, considerando a perspectiva interdisciplinar que a informa e que, de certa forma, está subentendida em cada um dos pilares abaixo:

#### Quadro 8 - Três Pilares das Instituições

---

<sup>23</sup> Embora a autora esteja tratando de políticas públicas de igualdade racial no governo federal brasileiro, os mecanismos causais apresentados podem também vir a provocar mudanças institucionais em outras configurações histórico-sociais. Especificamente, a autora assim os descreve: (i) pressão internacional: articulação de elementos (condições) que propiciam influência causal, como por exemplo, a Conferência de Durban (preparativos e desdobramentos) na mudança institucional no governo brasileiro; (ii) tensionamento institucional: maior participação de ativistas e aliados institucionais sensíveis à questão racial, atuantes dentro do governo ou por meio da colaboração em instâncias de participação social, que estimularam, propuseram, promoveram ou permitiram mudanças institucionais importantes em políticas públicas; e (iii) validação normativa: aprovação de aparatos legais que pacificaram minimamente conflitos em torno das cotas raciais como critério de políticas públicas e arcabouço legal que estimulava adoção de medidas alternativas para a população negra (SILVA, 2019, p. 200).

(continua)

	Regulatório	Normativo	Cultural-cognitivo
Base de conformidade	Expedientes	Obrigações sociais	Considerado como garantido; entendimento compartilhado
Base da ordem	Normas regulatórias	Expectativas vinculantes	Esquemas constitutivos
Mecanismos Lógica Indicadores	Coercitivo Instrumentalidade Normas; leis, sanções	Normativo Adequação Certificação; credenciamento	Mimético Ortodoxia Crenças comuns; lógicas de ação compartilhadas; isomorfismo
Emoção	Medo da culpa/Inocência	Vergonha/Honra	Certeza/Confusão
Base de legitimidade	Legalmente sancionado	Moralmente governado	Compreensível; reconhecível; culturalmente apoiado

Fonte: Adaptado de Scott (2014, p. 60)

De acordo com Maravić, Petter e Schröter (2013, p. 14–15), assim devem ser entendidos os pilares:

- 1) *Pilar regulatório*: referente a processos e estruturas que visam a constranger e regular o comportamento e que se expressa pelo estabelecimento de regras, monitoramento e sanção. O pilar regulatório se vê afetado quando há o estabelecimento de cotas ou outra políticas afirmativas visando a alterar sua composição.
- 2) *Pilar normativo*: referente à dimensão prescritiva da vida social, relacionada a normas e valores.
- 3) *Pilar cultural-cognitivo*: referente aos fatores que moldam o sentido que é atribuído aos objetos e ações, como símbolos, gestos, palavras ou sinais, formando a base da realidade inconsciente.

Ao analisar o Instituto Rio Branco, é possível investigar expressões da presença de uma burocracia representativa em relação a alguns elementos dos diferentes pilares, como adiante se verá, em capítulo próprio. Essa escolha também está baseada nos marcos que informam a pesquisa (ações afirmativas, desigualdades e burocracia representativa) e aspectos simbólicos identificados na pesquisa de campo levada a efeito.

#### 4.8 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

O primeiro aspecto a ser destacado em relação a esse capítulo é que se faz necessário dedicar atenção às instituições e órgãos públicos, e como a burocracia tem um papel fundamental no Estado, uma vez que, em face das normas vigentes, é nesse espaço institucional que são aplicadas as políticas afirmativas, como forma de promoção da igualdade de oportunidades. Analisar a legislação em abstrato, prescindindo de seus efeitos, em termos da burocracia dela resultante, é esvaziar de sentido a pesquisa jurídica que seria incapaz de identificar seu campo de aplicação e os elementos que devem ser observados para a melhor compreensão dos mecanismos constitucionais<sup>24</sup> de democratização da sociedade. Essa preocupação motivou a investigação sobre burocracia e, em especial, sobre burocracia representativa, nos termos aqui apresentados.

Uma concepção de Estado que privilegia o olhar sobre relações de estrutura de dominação acaba por dar pouca atenção à burocracia, tratando-a de forma meramente instrumental e, o burocrata, uma engrenagem neutra e técnica, dentro dessa máquina. Essa concepção, no entanto, foi sendo cada vez mais criticada, a partir da percepção da influência de membros da burocracia em obstar a realização de políticas públicas contrárias a seus interesses. Eis um fundamental motivo para se olhar para a burocracia. Mais que um instrumento, ela é uma manifestação de poder, na qual as relações são conflituosas e em permanente disputa, o que dá a dimensão de como opera o Estado, quando se olha de perto seu funcionamento.

Ínsito ao debate sobre a burocracia, está o referente a representação. A partir de conceitos básicos da ciência política, “representar é fazer presente o que está ausente”, chega-se à discussão de burocracia representativa, que leva em conta aspectos ligados a sua composição, bem como sua agência, com dimensões diversas que variam de uma busca pelo poder, a promoção da igualdade de oportunidades ou razões mercadológicas de eficiência na prestação do serviço público.

A compreensão desses diferentes mecanismos fornece ferramental teórico para análise do impacto de uma burocracia representativa no âmbito das instituições públicas, visando a identificar em que medida pode-se falar em algum grau de impacto na instituição, em relação a

---

<sup>24</sup> As ações afirmativas de recorte racial, embora já constasse com um arcabouço constitucional capaz de ampará-las (GOMES, 2001; SILVA JÚNIOR, 2002), passa a vigorar com força normativa de Ementa Constitucional no ordenamento jurídico nacional, nos termos do art. 5º, §3º, da CRFB, de 1988, com a internalização da Convenção Interamericana contra o racismo, a discriminação racial e formas correlatas de intolerância, por força do Decreto n.º 10.932, de 10.01.2022.

seus pilares básicos. Para isso, é preciso ter em conta a complexidade da relação entre origem social, socialização, atitudes e comportamentos, havendo grande divergência na literatura a respeito dos fatores que favorecem ou obstam a conversão de uma burocracia representativa passiva em uma burocracia representativa ativa.

Por fim, essa abordagem teórica, embora dotada de inúmeros nuances, será objeto de observação no estudo de caso do Instituto Rio Branco, como será mais bem discutido nos próximos capítulos. Para além de um aumento na representatividade numérica de diplomatas, a atuação ativa de algumas/alguns delas(es) no sentido de promover os interesses de seu grupo de origem, principalmente no combate à desigualdade racial, corresponde ao cerne da pesquisa de identificar as ações afirmativas de recorte racial, como um mecanismo constitucionalmente adequado para tanto, desde que voltado para a concretização desse objetivo.

## 5 MECANISMOS DE COMBATE À DESIGUALDADE NO INSTITUTO RIO BRANCO

[E]u achava também que [o Itamaraty]... é um lugar assim que parece muito com a casa grande e que... e que eu tinha a possibilidade também de transformar um pouco esse lugar. [...] esse espaço também é meu, esse espaço também pode ser meu, [...] e pode ser meu transformado. [Diplomata 4] (esclarecimento acrescido)

O presente capítulo apresenta a análise das ações afirmativas no Instituto Rio Branco, a partir dos mecanismos de combate à desigualdade. A seção do pilar regulatório está dividida em três subseções: (i) a discussão sobre os editais do CACD, as reformas democratizantes empreendidas no processo, bem como as contrarreformas elitizantes identificadas; (ii) a análise das normas referentes ao PAA e à Lei de Cotas no Serviço Público Federal (Lei n.º 12.990, de 2014) e (iii) as normas internas da instituição. O capítulo apresenta ao final conclusões parciais.

### 5.1 PILAR REGULATÓRIO

De acordo com W. Richard Scott (2014), o pilar regulatório apresenta valores elevados de (i) obrigação, em que os atores se veem compelidos a obedecer às normas vigentes, uma vez que seu comportamento está sujeito ao escrutínio de outras instituições; (ii) precisão, em que as regras especificam uma conduta a ser seguida, sem ambiguidade e (iii) delegação, em que se atribui autoridade a terceiros para que, se necessário, apliquem as normas e solucionem as disputas (p. 60). Os indicadores para apreciação do pilar regulatório, portanto, conforme anteriormente destacado<sup>1</sup> são as normas, em sentido amplo, englobando tanto as leis, quanto outros instrumentos normativos, ainda que consensuais e sem grande carga sancionatória, como os convênios e Protocolos de Intenção.

De acordo com esse sistema regulatório, serão analisados três principais aspectos: os processos de seleção do CACD, as normas que tratem de ações afirmativas de recorte racial no IRBr e as normas internas que regem o sistema de promoção na carreira e os órgãos da estrutura

---

<sup>1</sup> Ver Quadro Três Pilares das Instituições, no capítulo Ações Afirmativas e Burocracia Pública.

organizacional envolvidos com essa política, em especial o Comitê Gestor de Gênero e Raça – CGGR.

### 5.1.1 O processo de seleção do CACD

Considerando os mecanismos de produção da desigualdade já apontados, cabe, num primeiro momento, trazer à tona o mecanismo da exclusão, como proposto por Göran Therborn (2015), para compreensão de como funcionava a prática do IRBr de obstar o acesso de pessoas negras. Conforme o autor, vale lembrar que “a exclusão resulta em impedir o avanço e o acesso de outros: é uma divisão entre os que pertencem e os que não pertencem” (p. 62-63). Assim, uma das principais práticas para a exclusão de candidatas e candidatos que não eram considerados “vencionados” – leia-se, mulheres, negros, LGBTQIA+<sup>2</sup> – era a realização de entrevistas durante o processo seletivo, nos anos 1980. Conforme relata Karla Gobo (2016), no momento das entrevistas, para além das partes diretamente envolvidas, fazia-se presente um Embaixador, apelidado de “*deer hunter*”, “que buscava eliminar os candidatos ‘desviantes’ do padrão heterossexual que se tentava impor àqueles que queriam pertencer à carreira” (p. 78). Embora o destaque tenha se dado à orientação sexual dos candidatos, aspectos relativos ao pertencimento étnico-racial não deixavam de passar também em escrutínio, assim como o gênero.

No caso da diplomacia brasileira<sup>3</sup>, são conhecidos os casos de José Pompílio da Hora, dotado de um excelente capital cultural<sup>4</sup> e que aprovado por duas vezes na prova escrita da

---

<sup>2</sup> A sigla refere-se a lésbicas, gays, bissexuais, transexuais ou travestis, *queer*, intersexo, assexual e demais orientações sexuais e identidades de gênero. Para um guia rápido de seus significados: <https://www.uol.com.br/universa/noticias/redacao/2021/06/03/movimento-lgbtqia-entenda-o-que-significa-cada-uma-das-letras-da-sigla.htm>. Acesso em 17.10.2022.

<sup>3</sup> Para discussão da presença negra na diplomacia norte-americana, ver KRENN, Michael L. *Black diplomacy: african americans and the State Department, 1945-1969*. New York: Routledge, 1999 e, com um estudo comparado OLIVEIRA, Jackson Luiz Lima. *Negros e diplomacia: presença de afro-descendentes no Ministério das Relações Exteriores. Estudo comparado Itamaraty - Departamento de Estado americano*. 2011. Instituto Rio Branco, 2011.

<sup>4</sup> De acordo com Gdantas, autor da postagem “O diplomata negro”, José Pompílio da Hora era formado em direito pela Universidade de Nápoles (curso reavaliado pela UFRJ), autor de vários artigos publicados sobre temas sociais, possuía ampla experiência no ensino de 2º grau no Colégio Pedro II e no ensino superior, sendo membro da sociedade brasileira de romanistas, professor de latim, grego, filosofia e história, além de Direito Civil e Direito Romano. Disponível em: <https://www.recantodasletras.com.br/cronicas/2698145>. Acesso em 16.06.2022

carreira diplomática, fora eliminado na prova oral, de ambos os certames, por ser negro<sup>5</sup>, assim como o do ex-Ministro do STF, Joaquim Barbosa<sup>6</sup>, ao qual, para além do exame psicotécnico depreciativo, a banca teria consignado sua aparência como regular (GOBO, 2018).

Somente em 1984 tal prática excludente cessou de ser empregada, numa clara adoção de um mecanismo oposto à exclusão, sendo adotado um mecanismo de inclusão, embora a regra anterior tenha sido mantida tempo suficiente para deturpar a composição da carreira, em termos de representatividade de mulheres e pessoas negras. Igualmente, os chamados exames de sanidade psíquica, investigação e aptidão profissional, que ostensivamente limitavam ou constrangiam sobretudo mulheres, negros, e público LGBTQIA+ é extinto nesse período (GOBO, 2016). Sintomático que somente após esse período, o hoje Embaixador Benedicto Fonseca Filho tenha sido aprovado no concurso para a carreira diplomática, em 1985, em segundo lugar, tendo o primeiro lugar sido ocupado por uma mulher<sup>7</sup>. Importante destacar que, igualmente, no mesmo concurso, ingressaram outras duas pessoas negras. O espaço para o subjetivismo ficou assim mais, limitado, baseando-se as avaliações do concurso em critérios de conteúdo do programa, ao contrário do que até então se tinha:

[...] até 83 existia uma coisa da banca... que era uma coisa temida... porque era uma coisa absolutamente aleatória. A banca, você chegava, [mas] você não sabia o que esperar da banca. Há muito folclore, mas enfim, entre os folclores que eu ouvi é que, enfim, você podia chegar e de repente tinha lá uma mesa e você tinha que montar uma mesa... uma mesa, onde fica o prato, onde fica o copo, onde ficam os talheres. [...] Ou podiam ser coisas acadêmicas, de repente discorra sobre um tema qualquer... Então realmente era muito aleatório, e dizem que a banca era realmente uma maneira de você tirar as pessoas... os homossexuais, de você afastar... eu não sei até que ponto negros, eu não tenho... eu realmente, eu nunca li, nem nunca soube de nenhum caso específico que alguém teria sido afastado nesse momento por essa razão, mas isso aconteceu até [19]83<sup>8</sup>. (esclarecimento acrescido).

Karla Gobo (2016) frisa o traço distintivo da redemocratização, com a eliminação desse mecanismo de exclusão e com uma preocupação para que a diplomacia passasse a representar, de fato, uma parcela mais ampla da população brasileira. Nessa nova fase, não é apenas a

<sup>5</sup> “Considerações sobre o Prof. José Pompílio da Hora”, por Ana Maria Martins Pompílio da Hora. Disponível em: <https://www.recantodasletras.com.br/analise-de-obras/5455442>. Acesso em 12.09.2022.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://espaco-vital.jusbrasil.com.br/noticias/100637202/como-e-quando-o-itamaraty-discriminou-joaquim-barbosa>. Acesso em 16.06.2022.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www.geledes.org.br/benedicto-fonseca-filho-enfim-um-embaixador-negro-brasileiro/>. Acesso em 18.05.2021.

<sup>8</sup> Entrevista Diplomata 6.

eliminação das entrevistas que ganha relevo. A autora lista uma série de medidas adotadas para a diversificação do campo diplomático, a exemplo: (i) alteração nas provas de línguas estrangeiras; (ii) ampliação nas cidades em que se poderia fazer o concurso; (iii) eliminação das provas orais; (iv) nomeação imediata; (v) bolsa para afrodescendentes (negros); (vi) reserva de vagas para pessoas com deficiência; (vii) eliminação do critério etário e (viii) ampliação no número de recrutados. Tais medidas coincidem, em parte, com as destacadas por Rogério de Souza Farias e Gêssica Carmo (2015): (i) nomeação imediata; (ii) expansão dos interessados na carreira e (iii) evolução na entrada de diplomatas (ritmo de contratação em número de dias). Alguns desses aspectos podem ser constatados igualmente no âmbito da tese, como a seguir se demonstra.

#### 5.1.1.1 Domínio de línguas estrangeiras

A exigência de conhecimento de línguas estrangeiras sempre esteve presente nos concursos para admissão no Itamaraty. O que variou a longo dos anos foi o caráter dessas provas, se eliminatórias ou classificatórias, bem como qual idioma seria dado maior enfoque.

Em relação à língua inglesa, a principal alteração notada e com o objetivo de possibilitar maior ingresso de pessoas que se candidatavam no concurso, foi a realizada em 2005, durante a gestão do Ministro Celso Amorim (2003 a 2010). A prova de inglês passou a constar apenas como classificatória, perdendo seu caráter eliminatório<sup>9</sup>, não obstante a manutenção de formato similar de prova discursiva (tradução de texto do inglês para o português e do português para o inglês). Tal alteração, que também pode ser identificada como um mecanismo de combate à desigualdade de inclusão, suscitou inúmeras críticas<sup>10</sup>, principalmente por membros da própria diplomacia, em que pese também ter havido manifestações favoráveis à democratização promovida (MOURA, 2006), a qual “permitirá a um número maior de brasileiros que nunca tiveram chance de viver no exterior ter condições de concorrer em igualdade de condições,

---

<sup>9</sup> Caráter eliminatório, aliás, inserido no CADC de 1996 (Carneiro, 2005), disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/68009/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em 14.06.2022. Sendo que de 1986 a 1990, havia exigência de nota mínima de 50 pontos, conforme informa o Embaixador aposentado, Paulo Tarso Flecha de Lima. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=16329&keyword=Itamaraty&anchor=5256323&origem=busca&originURL=&pd=e505378b000e627eccc42ff51e8bf37>. Acesso em 14.06.2022

<sup>10</sup> Não obstante a inclusão concomitante a essa alteração da exigência da língua francesa e da língua espanhola, entre as provas classificatórias do concurso de admissão à carreira de diplomata (MOURA, 2006)

desde que provem sua excelência e capacidade de aprendizado”<sup>11</sup>. Para compensar eventual dificuldade com a língua, o próprio Itamaraty investia em medidas de apoio compensatório, com aulas paralelas, sendo que, após um ano e meio, os novos diplomatas deviam apresentar um certificado de proficiência na língua.

Já em relação à língua francesa, as variações são mais substanciais e, tanto quanto o espanhol, se alteraram ao longo do tempo. A partir de 1989, a prova consistia em uma redação na língua francesa e a tradução do português para francês de um texto. No entanto, por não terem sido localizados editais do período, não foi possível verificar se eliminatórias ou classificatórias. Lopes Bretas (2017) aponta que até 1995 a prova era composta de tradução de um ou mais textos do francês ao português, da tradução de um ou mais textos do português ao francês, de questionário com respostas em português a um texto em francês e da correção de erros de um texto diplomático.

No período de 1996 a 2002 não houve provas específicas de francês ou espanhol, nova medida de caráter inclusivo, embora houvesse recomendação expressa nos Guias de Estudos de imprescindibilidade de conhecimento das línguas estrangeiras (LOPES BRETAS, 2017). Essas voltam a ser exigidas a partir de 2003.

No período de 2003 e 2004, as duas línguas eram obrigatórias e admitiam respostas em português, sendo exigido o uso instrumental da língua, de caráter classificatório. De 2005 a 2008, candidatos e candidatas poderiam optar entre uma delas, constando de questões de compreensão de texto na língua estrangeira, com respostas também na língua escolhida e natureza eliminatória. A obrigatoriedade de ambas retorna de 2009 a 2013, ainda com questões discursivas na língua estrangeira, voltando, igualmente, seu caráter classificatório.

Embora não se consiga mensurar o impacto dessas mudanças em termos raciais, ao longo do tempo, a fala atual de um diplomata é reveladora do significado dessas mudanças e da exigência de uma língua estrangeira para membros da população negra:

Reconhecidamente, os negros quase nunca vão morar fora e têm uma experiência morando fora. Portanto, o inglês dele não é muito bom. [...] Se eu botar a nota de corte de inglês 6 [60], um negro, porque não morou fora, porque o inglês não é muito bom... que tirou 5,9 [59] em inglês e 100 em história, 100 em geografia, 100 em direito internacional, porque ele consegue estudar mais, em um ano ele pode sair de [...] 40

---

<sup>11</sup> Disponível em <https://www.geledes.org.br/polemica-racial-e-reelitizacao-no-itamaraty/>. Acesso em 8.06.2022.

chegar a 100. Em inglês ele precisa de às vezes 5, 6 anos para chegar a 7 [70] ou 8 [80]<sup>12</sup>. (esclarecimentos acrescidos).

Vê-se, assim, que alterações no processo de seleção do CACD impactam nos grupos sociais que podiam se ver beneficiados com tais alterações, em razão do capital cultural detido, e que, mesmo estando associado a uma posição de classe, no Brasil, detém uma inafastável conotação racial.

#### 5.1.1.2 Ampliação geográfica da cobertura das provas

Até os anos 1980, houve uma maciça predominância de nascidos no Rio de Janeiro, na composição da diplomacia brasileira. Alguns fatores podem estar implicados nesse fato. O Rio de Janeiro fora a capital do império (1763) e da república até 1960<sup>13</sup>, possibilitando a formação e manutenção de uma “elite da elite”, ou, no dizer de Karla Gobo (2016), um ambiente propício para o desenvolvimento do *habitus* diplomático: sociabilidade, disposições inculcadas antes da entrada na carreira, nas famílias, nos colégios de elite e cursos superiores oferecidos na capital. Por isso é possível se pensar no mecanismo excludente de cercamento de oportunidades, pois as relações de pertencimento tinham um importante papel na escolha e encaminhamento para a carreira diplomática. Ademais, até 1958, as seleções se davam exclusivamente no Rio de Janeiro. Em 1959 em diante, houve a primeira ampliação para outras capitais. A partir daí, em especial com o fim da ditadura, houve um paulatino aumento dos estados atendidos. Mas é apenas de 2011 em diante que todas as capitais passaram a abrigar todas as fases do concurso, conforme apresentado no Quadro 9.

---

<sup>12</sup> Entrevista Diplomata 3.

<sup>13</sup> Quando então é fundada Brasília, a nova capital federal.

Quadro 9 - Distribuição anual dos Estados que receberam o concurso do IRBr

Período /Capital	AC	AL	AP	AM	BA	CE	DF	ES	GO	MA	MT	MS	MG	PA	PB	PR	PE	PI	RN	RS	RJ	RO	RR	SC	SP	SE	TO
1980 – 1988				X	X	X	X							X		X	X			X	X				X		
1989 - 1990 <sup>1</sup>				X	X	X	X							X		X	X			X	X			X	X		
1993				X	X	X	X							X		X	X			X	X				X		
1994 <sup>2</sup>				X	X	X	X					X	X	X		X	X			X	X			X	X		
1995					X	X	X						X	X		X	X			X	X				X		
1996 <sup>3</sup>				X	X	X	X					X	X	X		X	X			X	X			X	X		
1997 <sup>4</sup>					X	X	X	X				X	X	X		X	X			X	X			X	X		
1998					X	X	X	X					X	X		X	X			X	X			X	X		
1999 – 2004					X	X	X						X	X		X	X			X	X			X	X		
2005 <sup>5</sup>				X	X	X	X	X	X		X	X	X	X		X	X		X	X	X			X	X		
2006 - 2010				X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X		X	X	X			X	X		
2011 <sup>6</sup> - ...	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Adaptado de Karla Gobo (2016) e Anuário (BRASIL, 2015)

Observações:

- 1 – Apenas as provas vestibulares iniciais.
- 2 – A primeira fase seria aplicada nessas cidades, desde que contassem com pelo menos 40 candidatos cada.
- 3 – Primeira edição do CACD.
- 4 – Primeira e Segunda fase aplicadas nessas cidades.
- 5 – Primeiro concurso a prever que todas as fases seriam aplicadas em todas as cidades previstas.
- 6 – Primeiro concurso a prever que todas as fases seriam aplicadas em todas as capitais

Mesmo com tal ampliação da área de recrutamento, do ponto de vista geográfico de realização da prova, não houve uma diversificação da composição da carreira diplomática, quanto a sua origem. Isso porque, ao se cruzar o número de candidatos e candidatas aprovadas com seu local de nascimento ou instituição de formação (alma mater), há uma sobrerrepresentação dos estados da região Sudeste não condizente com seu quantitativo populacional. Enquanto as regiões Norte e Nordeste representavam 36,2% (trinta e seis vírgulas dois por cento) da população (IBGE, 2012), havia menos de 15% (quinze por cento) de diplomatas oriundos dessas áreas (FARIAS; CARMO, 2015).

Alguns autores fazem uma crítica a essa ampliação como sinônimo de democratização do acesso, considerando dois aspectos: o primeiro, em termos de capital social e o segundo, de capital cultural. Quanto ao primeiro aspecto, considerando o custo de preparação e, principalmente, a origem da maioria dos candidatos, por serem oriundos de classes médias e médias altas, a mera alteração do local de realização da prova não se apresenta como um fator determinante para um desinteresse anterior na participação do certame. Isso porque, se já se detém capital social capaz de dotar o candidato ou candidata das condições de concorrer a uma vaga de diplomata, não seria a relativa diminuição de custos de deslocamento e estada em uma cidade diferente da sua um fator que mereça o peso que se pretende dar em termos de facilitação de acesso. Quanto ao segundo aspecto, o capital cultural está associado não só ao capital social, mas também à educação formal recebida, sendo que, conforme demonstram Farias e Carmo (2015), tanto escolas de ensino médio com alto padrão de desempenho, quanto as principais instituições de ensino superior constantes do Ranking Universitário da Folha de São Paulo<sup>1</sup> estão concentradas nos estados que apresentam o maior número de aprovações, quais sejam, MG, DF, RJ, RS e SP. A conclusão a que chegam esses autores é clara:

Infelizmente, a realização das provas em um estado só teve impacto no recrutamento quando a infraestrutura educacional dessa localidade permitiu a apresentação de candidatos competitivos. Quando esse elemento não está

---

<sup>1</sup> O Ranking Universitário da Folha de São Paulo, classifica as 192 universidades brasileiras a partir de indicadores de pesquisa, inovação, internacionalização, ensino e mercado, ganhando ampla repercussão. Disponível em: <https://ruf.folha.uol.com.br/2014/>. Acesso em 17.06.2022.

disponível, não há evolução significativa – como a introdução das provas em Cuiabá, Campo Grande e Manaus, em 2005.(FARIAS; CARMO, 2015).

No mesmo sentido, aliás, Karla Gobo:

O que se conclui, portanto, é que o aumento na área de recrutamento não alterou o perfil daqueles que compõem o MRE. Ou seja, ampliar a área geográfica do concurso não leva automaticamente a um aumento da representação geográfica no Ministério das Relações Exteriores, tampouco gera mudanças significativas na aprovação. (GOBO, 2016, p. 126).

Ainda que não se possa apontar resultados na alteração geográfica das provas, em termos de inclusão de pessoas de outros estados que não o Sudeste, não há como deixar de considerar que se trata de um mecanismo de combate à desigualdade por passar a incluir acessos mais facilitados a pessoas de terminados locais. Além disso, a realização da prova em determinado estado atribui uma apreciação valorativa a esse ente da federação, sendo, portanto, democratizante a ampliação realizada, do ponto de vista de uma federação. Isso porque, elevando-se o número de capitais a abrigar a prova, passa-se a considerar outras regiões – que não apenas o eixo Sul-Sudeste – como passíveis de fornecerem bons candidatos e candidatas ao quadro diplomático, que do ponto de vista simbólico é bastante significativo para uma federação que historicamente privilegiou determinadas partes de seu território, em razão da população ali presente, em prejuízo de outras, principalmente em termos de sua composição racial (GUIMARÃES, 2009).

#### 5.1.1.3 Eliminação das provas orais

A eliminação das provas orais do CACD, assim como o fim das entrevistas, são mostras da eliminação de mais um mecanismo de desigualdade, de exclusão. Isto porque, as provas orais, em geral, possibilitam um maior grau de subjetividade, uma vez que, para

além dos tópicos efetivamente avaliados – os quais deveriam constar dos espelhos das provas, possibilitando o controle – são sopesados “a capacidade do candidato de analisar o tema e de organizar sua exposição, e a forma de fazê-lo, do ponto de vista tanto da articulação de ideias como da capacidade de expressão verbal” (INSTITUTO RIO BRANCO, 2004). Entretanto, para além desses aspectos legítimos de avaliação, no momento em que o candidato e a candidata se fazem presentes perante a banca é que as discriminações inconscientes<sup>2</sup> têm espaço para influenciar a nota dada a essas pessoas.

A eliminação da prova oral, a partir de 2005, coincide com a inscrição do concurso exclusivamente pela internet e a realização de todas as etapas em 17 (dezesete) capitais estaduais<sup>3</sup>. Assim, impossível avaliar os reais motivos que teriam levado à eliminação da prova oral, se estariam ligados a questionamentos anteriores na sua aplicação ou se por questões logísticas. A avaliação, no entanto, com critérios mais objetivos, por meio de provas escritas, é um mecanismo relativamente eficiente para diminuição do viés dos avaliadores do certame.

#### 5.1.1.4 A reserva de vagas interfases no CACD para afrodescendentes

Embora não se insira no PAA, mas sendo uma antecipação à Lei de Cotas no Serviço Público, é necessário destacar uma iniciativa, no âmbito do próprio CACD, com natureza de uma efetiva ação afirmativa de recorte racial, um mecanismo de combate à desigualdade correspondente, como visto, à aproximação (THERBORN, 2015).

---

<sup>2</sup> De acordo com Adilson Moreira da Silva (2017, p. 122): “A *discriminação inconsciente* designa aqueles atos que afetam o julgamento do agente sobre membros de outros grupos, sendo que ele não está ciente das motivações de seu comportamento. Ela pode ser classificada como inclinações pessoais que determinam a preferência ou a rejeição de membros de determinados grupos, sem que essa preferência seja acompanhada de um julgamento consciente sobre eles. A dinâmica inconsciente do preconceito está relacionada com os diferentes tipos de regulação cultural de atitudes individuais. Na medida em que o racismo deixa de ser socialmente aceitável, ele passa a atuar no plano inconsciente, da mesma forma que a cultura rejeita atos racistas a mente humana reprime essas manifestações conscientes. Mas isso não significa que ele não deixa de determinar o comportamento dos indivíduos de uma forma ou de outra, pois as associações negativas de outros grupos continuam a determinar a forma como as pessoas são categorizadas. Um empregado pode tentar ser objetivo na sua avaliação da competência dos candidatos a um emprego, mas falsas ideias sobre certas classes de pessoas podem fazer com que a sua decisão de empregar um ou outro candidato possa ser consequência da ação inconsciente de falsas percepções de grupos sociais”.

<sup>3</sup> Ver Ampliação geográfica da cobertura das provas.

Mesmo prescindindo de uma norma hierarquicamente superior que o determinasse, o Ministro Celso Amorim, por meio de Portaria n.º 762, de 28.12.2010, durante sua gestão como Ministro de Relações Exteriores (2003 a 2010), decidiu por estabelecer uma regra que assegurasse a reserva de vagas dos autodeclarados negros classificados na primeira fase para que pudessem participar da segunda fase do concurso. Assim, para além dos candidatos já habilitados para a segunda fase em razão da nota obtida, havia um acréscimo de um percentual de pessoas negras que também seguiriam (além de um percentual de pessoas com deficiência), bastando, para tanto, terem se declarado negras no ato de inscrição do certame e obtido notas mínimas dentro da classificação. A regra figurou no CACD de 2011 com o seguinte conteúdo:

7.6 Os candidatos não eliminados na forma do subitem 7.5 serão ordenados de acordo com a nota final na Prova Objetiva (*NFPO*), e os classificados até a 300ª posição na listagem geral, até a 20ª posição na listagem dos que se declararem portadores de deficiência, de acordo com o disposto no subitem 4.2 deste Edital, e até a 30ª posição na listagem dos que se declaram afrodescendentes, de acordo com o disposto no subitem 5.4.1.1 deste Edital, respeitados os empates na última colocação, serão considerados aprovados na Primeira Fase e serão convocados para a prova da Segunda Fase, [...]. (grifos acrescidos).

O percentual de 10% (dez por cento), embora continuasse o mesmo em todos os certames, insidia sobre o número de candidatos classificados na listagem geral, que, ano a ano, foi sendo reduzida. Confirmam-se os textos:

7.6 Os candidatos não eliminados na forma do subitem 7.5 serão ordenados de acordo com a nota final na Prova Objetiva (*NFPO*), e os classificados até a 200ª posição na listagem geral, até a 15ª posição na listagem dos que se declararem portadores de deficiência, de acordo com o disposto no subitem 4.2 deste Edital, e até a 20ª posição na listagem dos que se declaram afrodescendentes, de acordo com o disposto no subitem 5.4.1.1 deste Edital, respeitados os empates na última colocação, serão considerados aprovados na Primeira Fase e serão convocados para a prova da Segunda Fase, [...]. (CACD 2012) (grifos acrescidos)

E, no ano seguinte:

7.6 Os candidatos não eliminados na forma do subitem 7.5 serão ordenados de acordo com a nota final na Prova Objetiva (NFPO), e os classificados até a 100ª posição na listagem geral, até a 10ª posição na listagem dos que se declararem portadores de deficiência, de acordo com o disposto no subitem 4.2 deste Edital, e até a 10ª posição na listagem dos que se declaram afrodescendentes, de acordo com o disposto no subitem 5.4.1.1 deste Edital, respeitados os empates na última colocação, serão considerados aprovados na Primeira Fase e serão convocados para a prova da Segunda Fase, [...]. (CACD 2013) (grifos acrescidos)

Do ponto de vista de aumento da concorrência a medida de fato surtiu efeitos. A partir dos resultados publicados dos editais interfases dos CACDs do período 2011, 2012 e 2013 o autor extraiu as notas de cada concorrente para identificar a maior nota (primeiro colocado) e menor nota (último colocado), tanto para candidatas(as) que não se autodeclararam afrodescendentes<sup>4</sup>, quanto candidatas(os) que se autodeclararam afrodescendentes. Com a reserva de vagas da primeira para a segunda fase, ainda que não replicada nas demais etapas – problema esse que até hoje padece os concursos públicos, a despeito da decisão do STF na ADC n.º 41<sup>5</sup> - um número maior de pessoas negras (afrodescendentes, nos termos do edital) puderam concorrer na segunda fase, obtendo nota inferior do que a dos que concorreram sem se autodeclararem negros, conforme se vê do Quadro 10, que apresenta a relação entre a maior e menor nota identificados, em cada um dos grupos, em relação à primeira fase do concurso.

Quadro 10 - Relação entre maior e menor nota por grupos na 1ª fase dos CACDs 2011 a 2013

CACD – 1ª fase	Candidatas(os) não autodeclaradas(os) afrodescendentes		Candidatas(os) autodeclarados afrodescendentes	
	Maior nota	Menor nota	Maior nota	Menor nota
2011	51.35	40.85	40.60	37.45
2012	51.70	43.95	43.80	41.75
2013	57.10	49.15	48.90	47.05

Fonte: elaboração do autor

Esse aumento de concorrência resultou em uma aprovação maior de candidatas(os) negras(os) na última fase do concurso, que pode ser observada pelo autor, a partir do cruzamento dos nomes de candidatas(os) que foram aprovadas na primeira

<sup>4</sup> Não foi possível categorizar em ampla concorrência e cotistas uma vez ausente reserva de vagas (concurso anterior à Lei n.º 12.990, de 2014) e não houve identificação racial de todos os concorrentes.

<sup>5</sup> Conforme restou decidido pelo STF, no julgamento da ADC n.º 41/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos. Para um exemplo atual da problemática, ver: <https://theintercept.com/2022/08/30/interpretacao-lei-cotas-governo-federal-cebraspe-negros-concursos-federais/>. Acesso em 13.09.2022.

fase, em razão da reserva interfase que ocorreu, e sua identificação no edital final de aprovação no CACD, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Quantitativo de autodeclarados afrodescendentes aprovados nos CACDs 2011 a 2013

CACD	Aprovados
2011	3
2012	4
2013	2

Fonte: elaboração do autor

É importante destacar a eficácia da medida, uma vez que essas pessoas não lograriam aprovação caso tivessem sido eliminadas(os) já na primeira fase. Num concurso com o grau de dificuldades do CACD, ser aprovado, ainda que além do número de vagas, faz uma diferença entre insistir num próximo ou desistir da carreira. Como a média de anos de estudo gira em torno de quatro anos, a pessoa saber que foi aprovada, faltando apenas a classificação, é um estímulo para continuar a se dedicar. E, tanto é fato, que dos aprovados acima mencionados, três se tornaram diplomatas.

A medida, no entanto, recebeu críticas públicas de intelectuais e membros da diplomacia (MALTCHIK, 2010) tanto por trazer à tona a questão de raça, para obtenção do benefício, quanto pela reserva de vagas em si, equivocadamente comparada ao estabelecimento de cotas raciais nos Estados Unidos<sup>6</sup>. Essa alteração teve aplicação apenas nas edições do CACD de 2011 a 2013, vindo a ser suprimida a partir do próximo concurso.

#### 5.1.1.5 Contrarreformas elitizantes

Não se pode deixar destacar que, ao lado das reformas acima apontadas, com mecanismos de combate à desigualdade, a burocracia da instituição – com base na discricionariedade da direção do Itamaraty conduzir os processos seletivos – também

<sup>6</sup> Como se sabe, desde a decisão proferida pela Suprema Corte Americana no caso *Regents of the University of California v. Bakke*, de 1978, foi rejeitada a adoção de cotas raciais rígidas, isto é, reserva de um número de vagas nas universidades, embora admitido que seja levado em conta o objetivo de diversidade racial, aferível por outros meios. Ver, a propósito Paulo Lucena Menezes (2001) e Roger Raupp Rios (2008).

levou a cabo contrarreformas elitizantes, implementando mecanismos de produção de desigualdades. Como não é possível identificar intenção nas alterações, o que se pode depreender delas são os resultados produzidos de manter uma certa homogeneidade na formação do corpo diplomático, que reproduz a desigualdade racial no órgão. Nas palavras do Embaixador Souza Neto, no entanto, a reintrodução de exigências no CADC visou ao “requisito do bom exercício da profissão”<sup>7</sup>, ainda que em prejuízo da diversidade racial que vinha sendo estimulada pelas medidas anteriormente citadas.

A primeira contrarreforma que se destaca é a reintrodução da prova de francês, como etapa da quarta fase, junto ao espanhol, no CACD de 2003, justamente um ano após o início do PAA, que teve início em 2002. Vale reforçar que provas de francês foram aplicadas até 1995, passando após a ser sugerido o conhecimento do idioma, sem que houvesse sua exigência no concurso. A prova reinserida tinha por objetivo aferir a capacidade do candidato e da candidata de compreenderem textos escritos nesses idiomas, tendo caráter classificatório. Embora não se possa mensurar os efeitos dessa alteração, em número de pessoas desclassificadas, ante a ausência de identificação racial de candidatas(os), o que se sabe é que, sendo a língua estrangeira uma barreira para um grande percentual da população, possivelmente os efeitos sofridos por candidatas(os) negras foi maior do que demais postulantes ao cargo.

No ano seguinte, no CACD de 2004, no TPS volta a ser cobrado o conteúdo de cultura geral, com 10 questões, não sendo especificado no programa das disciplinas qual seria seu conteúdo, abrindo margens para interpretações subjetivas na formulação das questões. Conforme já antes ressaltado<sup>8</sup>, o caráter da prova de cultura geral, com um histórico elitista, manteve-se, ainda, por um breve período pós-democratização, como mecanismo de seleção apenas de membros da elite social. Nesse mesmo ano, o TPS foi o que mais questões apresentou, com 150 no total, entre às quais, para cultura geral seriam reservadas 10 questões. Essa é a última vez que tal conteúdo é cobrado.

A quantidade de questões do TPS, posteriormente chamado apenas de Primeira Fase – Provas Objetivas, manteve-se em 65, até 2009, quando é elevado a 80, o que dura por apenas dois certames, até 2010, quando retorna ao mesmo patamar anterior. Nova alteração, na quantidade de questões da primeira fase, ocorre em 2014, subindo para 73.

---

<sup>7</sup> Disponível em <https://www.geledes.org.br/polemica-racial-e-reelitizacao-no-itamaraty/>. Acesso em 8.06.2022.

<sup>8</sup> Ver, a propósito, item 3.2.3, parte final.

As disciplinas cobradas, modo geral, mantém-se as mesmas, com pequenas variações na sua denominação, sem mudança de conteúdo (Língua Portuguesa e Língua Inglesa, ao invés de Português e Inglês). É importante destacar que a primeira fase é considerada por muitos como a mais difícil, uma vez que é nesse momento que ocorre uma maciça reprovação. Conforme esclarece um(a) diplomata:

Eu acho que a fase mais difícil é a primeira, né? É o teste de pré-seleção porque é uma coisa [...] muito objetiva. Objetiva por um lado, mas subjetiva por outro, porque às vezes o que o examinador quis perguntar [não se sabe]. Ele queria uma pergunta x, mas só que caberia uma resposta y, então é meio complicado aquilo ali. [...] Para mim foi o que me fez estudar mais. Foi aprender a lidar com a prova, com aquele tipo de prova, então pra mim aquilo foi o mais difícil. E ousou dizer até que é o mais difícil para as outras pessoas, porque é o grande gargalo<sup>9</sup>.

Assim, a alteração de número de questões, com o aumento de 65 para 80 e depois para 73, não pode deixar de ser considerado como uma medida que impacta o processo seletivo, justamente por ser, como apontado na citação, “o grande gargalo”.

Por fim, merece destaque a reinserção de prova escrita de Língua Inglesa, com caráter eliminatório, no ano de 2017. A decisão, que se reputa pessoal do então Diretor do Instituto Rio Branco, Embaixador José Estanislau do Amaral Souza Neto, segundo André Barrocal<sup>10</sup>, não teria partido dos professores do IRBr, preocupados com a qualidade dos alunos, tampouco do chanceler Aloysio Nunes Ferreira. Numa troca de contatos, por correspondência e pessoal, entre o Embaixador e o Diretor da Educafro, Frei David, aquele afirmou que estava “apenas reintroduzindo uma boa prática que sempre existiu no passado”. Mas para David seria “a re-elitização” da diplomacia, uma vez que voltaria a privilegiar as pessoas que, para além do conhecimento da língua – exigência natural para o desempenho da função diplomática – valorizava-se o seu refinamento, só alcançado por quem pode obter uma formação ou vivência em outros países, com caráter excludente.

---

<sup>9</sup> Entrevista Diplomata 2.

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.geledes.org.br/polemica-racial-e-reelitizacao-no-itamaraty/>. Acesso em 8.06.2022.

De modo geral, como destaca Lopes Bretas (2017) há uma continuidade nas provas, com pequenas alterações, segundo o autor, sem maiores impactos<sup>11</sup>. É possível, no entanto, como acima demonstrado, concluir que algumas alterações têm sim impacto, especialmente em relação ao acesso de pessoas negras, o que justifica a presente análise com maior detenção. É o que se pode verificar em relação a essa última alteração, de reintrodução da língua inglesa como eliminatória, e o impacto no número de pessoas que se candidataram às vagas pelo sistema da Lei n.º 12.990, de 2014, e que é significativamente reduzido, se comparado com o número de concorrentes pelo sistema de ampla concorrência. Para se chegar à Tabela 4 foi necessário identificar, inicialmente, o regramento, em cada CACD analisado, das regras editalícias referentes à pontuação na 1ª e 2ª fases. A seguir, identificou-se o quantitativo de candidatas(os) totais aprovados, bem como quais candidatos(as) haviam se autodeclarado negras(as), concorrendo pelas cotas, além das notas de cada grupo (ampla concorrência e cota) obtidas em relação à língua inglesa. O resultado pode ser observado na Tabela 4, em que se detalha a reprovação em língua inglesa, por grupo, durante o período de 2017 a 2022.

Tabela 4 - Reprovação em língua inglesa, CACD 2017 a 2022, para candidatas(os) da ampla concorrência e candidatas(os) cotistas

EDITA L	APROVADOS TPS/1ª FASE		REPROVADOS NA LÍNGUA INGLESA, COM ZERO NA REDAÇÃO		REPROVADOS NA LÍNGUA INGLESA, COM NOTA MÍNIMA INFERIOR A 50,00 <sup>1 2</sup>		REPROVAÇÃO O TOTAL NA LÍNGUA INGLESA		APROVADOS 2ª FASE LÍNGUA INGLESA <sup>2</sup>	
	AMPL A	COT A	AMPL A	COTA	AMPLA. A	COTA	AMPL A	COT A	AMPL A	COT A
2017 <sup>3</sup>	225	60	0	0	11	9	11	9	205	35
2018	195	52	0	0	2	15	2	15	155	31
2019	154	45	13	14	5	4	18	18	137	27
2020	191	61	73	41	7	3	80	44	101	13
2022	209	59	0	0	13	12	13	12	189	43

Fonte: elaboração do autor

Observações:

1 – Não inclui os que foram reprovados em língua inglesa com zero na redação.

2 – Não inclui os que foram reprovados em língua portuguesa e outras reprovações

<sup>11</sup> Um quadro completo com todas as alterações no CACD, nos vinte anos estudados, consta do Apêndice B - PROCESSO SELETIVO PARA A CARREIRA DIPLOMÁTICA 2002-2020.

Analisando especialmente o CACD 2020, a prova eliminatória de inglês teve um resultado bastante negativo para cotistas e pessoas com deficiência, como ressaltam essas duas falas:

E eu acho que precisa ser estudada essa questão que teve agora da correção da prova de inglês, né? Porque quando uma prova elimina 85% dos negros e 90% das pessoas com necessidades especiais... Eu acho que precisa ser feito um estudo sobre o viés da prova, se a prova teve um viés, um viés claro. Sobretudo quando no ano anterior pessoas negras tinham feito uma pontuação super alta, de mais de 70 pontos na prova de inglês, e quando professores de inglês falam que a correção não obedeceu a própria norma culta da língua inglesa, né? [...] Até o concurso de 2016 a prova de inglês não era eliminatória, ela era junto com as outras da terceira fase, a classificatória. Isso mudou, aí você deixa mais difícil ainda para os alunos cotistas a partir de 2017<sup>12</sup>.

A partir da análise dos dados da Tabela 4 é possível identificar uma imensa diferença entre o número de reprovações na ampla concorrência e na reserva de vagas para negros, o que fica mais palpável, quando se comparam os percentuais de reprovação de cada grupo. A Tabela 5 foi elaborada para demonstrar o percentual de reprovação tomando por base o número de aprovados na 1ª fase e o de reprovados na 2ª fase, distribuídos por grupos de cotistas e ampla concorrência.

Tabela 5 - Percentual de candidatas(os) reprovados em língua estrangeira de 2017 a 2022, por grupo

ANO CACD	COTISTAS (%)	AMPLA CONCORRÊNCIA (%)
2017	15	4,8
2018	28,84	1,02
2019	40	11,68
2020	72,12	41,88
2022	20,33	6,22

Fonte: elaboração do autor

É possível, assim, fazer-se uma analogia com a doutrina do impacto desproporcional (*disparact impact*), presente na doutrina norte-americana, para análise de políticas pública, como espécie de discriminação indireta, e a alteração promovida nos editais do CACD, com a inclusão da prova de inglês como eliminatória. Roger Raupp Rios (2008) extrai dessa jurisprudência um conceito útil para se ponderar essa situação:

<sup>12</sup> Entrevista Diplomata 4.

Pleitos de *disparate treatment* podem ser distintos de pleitos que enfatizam *disparate impact*. O último envolve práticas empregatícias que são facialmente neutras no tratamento dos diferentes grupos, mas que de fato incidem mais duramente sobre um grupo que outro e não podem ser justificadas pelas necessidades do negócio. Comprovação de motivação discriminatória, nós temos decidido, não é requerida sob a teoria do *disparate impact*. (RIOS, 2008, p. 119).

Vê-se que a reintrodução do caráter eliminatório da prova de língua inglesa atuou como um efetivo mecanismo de produção de desigualdades, na modalidade exclusão, em razão do impacto desproporcional que esta alteração, tecnicamente neutra, acabou por produzir justamente no grupo que já é vítima de profunda desigualdade em termos de representação na diplomacia, qual seja, o de pessoas negras. Com isso, é possível verificar uma tensão entre mecanismos de combate e mecanismos de produção/reprodução de desigualdades no âmbito do Itamaraty, especialmente no pilar regulatório, na questão do processo de seleção do CACD. Embora não se possa afirmar que haja discriminação racial, decorrente de preconceito, uma vez que esta depende da demonstração de intenção individual para sua caracterização<sup>13</sup>, há evidentemente um efeito negativo somente a um determinado grupo racial em razão da opção procedimental realizada, que, portanto, pode ser tratada como um mecanismo de exclusão e geração de desigualdades.

### 5.1.2 A regulamentação das ações afirmativas e o IRBr

Ainda dentro do pilar regulatório, volve-se a análise para outros aspectos legais, referentes, dessa feita, às normas que regulamentam as ações afirmativas e o Instituto Rio Branco. Duas são as espécies a serem estudadas: (i) o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco: Bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia e (ii) a aplicação da Lei n.º 12.990, de 2014, que estabelece a Lei de Cotas no Serviço Público Federal.

---

<sup>13</sup> De acordo com Matilde Ribeiro (2014, p. 347–348): “O preconceito é uma atitude que se manifesta na linguagem por meio do estereótipo e pode ou não resultar numa ação positiva ou negativa para as pessoas ou grupos aos quais o preconceito se refere. [...] No entanto, quando tratamos de discriminação racial, na maioria das vezes, o resultado é o veto ou a negativa a algum ato. É, portanto, uma ação que provoca benefícios e malefícios decorrentes de uma escolha baseada no preconceito e nos estereótipos”.

### 5.1.2.1 O Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco: Bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia

Ao invés de se fazer uma contextualização histórica mais ampla do surgimento das ações afirmativas no Brasil, optou-se por buscar identificar agentes envolvidos na introdução do Programa de Ação Afirmativa do IRBr, na tentativa de identificar a presença de elementos que configurem a existência de uma burocracia representativa ativa, que será mais bem detalhada no próximo capítulo. Essa abordagem evita a simplificação de que a proposta decorreu de pressão de movimentos sociais negros (OLIVEIRA, 2011, p. 34), tampouco considera apenas “o Estado [como] o agente definidor das novas institucionalidades” (LOPES BRETAS, 2017, p. 150), que se assemelha à abordagem das ações afirmativas do ponto de vista do corporativismo<sup>14</sup>, como propõe David Lehman (2018).

De acordo com Ana Paula Conceição Oliveira (2011), ao entrevistar Ivair Alves dos Santos, esse confirma que o PAA começou a ser gestado entre os anos de 1996 e 1997, no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos – SEDH, do Ministério da Justiça, ganhando forças com a Conferência de Durban:

Uma das coisas que se colocavam sempre era: como é que a gente ia implementar a ação afirmativa? Tudo se encaminhou para que o Ministério de Relações Exteriores pudesse fazer algum tipo de programa que pudesse contemplar a população negra. Logo depois desse Embaixador [Gilberto Vergne Saboia], veio outro, um professor chamado Oswaldo Pinheiro, que também foi Secretário dos Direitos Humanos, e ele também voltou a fazer todos os esforços para que a coisa pudesse acontecer. (OLIVEIRA, 2011, p. 64).

Ato contínuo ao fim da Conferência, foi criado pelo Decreto n.º 3.952, de 4 de outubro de 2001, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação, órgão de composição paritária, encarregado da propositura de políticas nacionais de combate à

---

<sup>14</sup> Para o autor, “corporativismo pode [...] ser descrito como um conjunto de hábitos e estruturas de inclusão, controlada pelo estado, dos atores sociais e de representantes políticos, por meio da incorporação de seus líderes na tomada de decisões e da provisão de recursos específicos para seus interesses” (LEHMANN, 2018, p. 15).

discriminação. Por meio da Portaria de 12 de novembro de 2001, o Ministro de Estado da Justiça, designou os membros para sua composição, entre os quais merece menção, pelo Ministério das Relações Exteriores, o Embaixador Hildebrando Tadeu Nascimento Valadares, então Diretor Geral do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do MRE, e pela sociedade civil, ligados aos movimentos sociais negros, Hélio de Souza Santos, Jorge da Silva, Miriam Santos Cardoso, Vera Lúcia Santana, Gilberto Caixeta da Silva e José Roberto Camargo. A única pessoa negra e militante da estrutura do Poder Executivo que já esteve ligada a esse processo, como assessor especial, foi o já citado Ivair Alves dos Santos.

Ana Paula Oliveira (2011) afirma que houve uma atuação direta do então diretor do IRBr, em 2001, o Embaixador João Almino, para a iniciativa do PAA, uma vez que, conforme depoimento colhido do Conselheiro Geraldo Cordeiro Tupynambá, “o embaixador tinha a ‘concepção de criar uma bolsa que atendesse a candidatos carentes de recursos, já que ele percebia que o concurso exigia muito investimento’” (p. 65) e acresce:

O embaixador [João Almino de Souza Filho] procurou o ministro de Estado, que era Celso Lafer, que, por conseguinte, incentivou a iniciativa e sugeriu que ele procurasse pelo secretário de Estado de Direitos Humanos, Paulo Sérgio Pinheiro. Assim, com a SEDH, nasce uma parceria que determina e deixa mais evidente a necessidade de implementação de um Programa de Ação Afirmativa no ambiente diplomático (*idem, ibidem*).

A autora traz, ainda, a participação do ex-presidente da Fundação Palmares, Zulu Araújo, do ex-Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, e do Ministro e Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, do Ministério da Ciência e Tecnologia. Dessa forma, considerando a plêiade de envolvidos, dificilmente se pode atribuir exclusivamente a apenas às pessoas negras uma atuação ativa no âmbito da burocracia, para promoção dos interesses da população de origem.

De qualquer sorte, em data de 3 de abril de 2002, foi publicado no Diário Oficial da União o extrato do Protocolo de Cooperação<sup>15</sup>, firmado em 21 de março do mesmo ano, em que pactuaram o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Justiça, o Ministério das Relações Exteriores e o Ministério da Cultura. O objetivo era propiciar

---

<sup>15</sup> Ver Anexo A – Extrato de Protocolo de Cooperação.

maior igualdade de oportunidades e diversidade étnica na preparação ao concurso do Instituto Rio Branco para a formação de diplomatas brasileiros/as, por meio de apoio a candidatos afrodescendentes e com equidade de gênero, com a concessão de chamada bolsa-prêmio de vocação.

Ato contínuo, em data de 31 de maio de 2002, foi elaborado um Termo de Ajuste ao Protocolo de Cooperação<sup>16</sup> mencionado, detalhando a forma de execução do ajuste. Esse termo passou a especificar a programação orçamentária, a forma de liberação dos recursos, a prestação de contas pelas(as) beneficiárias(os) e obrigações genéricas dos partícipes. O prazo de vigência inicialmente fixado foi de 18 meses<sup>17</sup>. Ademais da programação e alocação de recursos, o Termo previa a constituição de uma Comissão Técnica, integrada por membros do Conselho Científico e Tecnológico Palmares (C&T Palmares), por representantes da Secretaria de Estado de Direitos Humanos e do Instituto Rio Branco, com a incumbência de seleção de bolsistas dentre os candidatos que atendessem a chamada pública, e um Grupo de Acompanhamento, constituído por um representante de cada partícipe. A convocação, portanto, para a participação no Programa de Ação Afirmativa - “Bolsas-Prêmio de Vocação para a Diplomacia”, deu-se na forma de uma chamada pública, em que era estabelecido um processo seletivo próprio e anterior CACD, para obtenção das bolsas.

Diferentemente de outros programas de ações afirmativas que surgiram no mesmo período do início dos anos 2000<sup>18</sup>, a maior parte deles com a previsão de reserva de vagas para pessoas negras, quer para os cargos públicos, quer para a contratação de terceiros (IGREJA et al., 2021), a bolsa vocação, como o próprio nome indica, investiu na concessão de bolsas de estudos preparatórios para o concurso do carreira diplomática àqueles que demonstrassem vocação para carreira, ou seja, perfil para a atuação na área diplomática, avaliada por meio de uma prova de seleção. O valor inicial da bolsa era de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para cada um dos bolsistas selecionados, destinada, de início, exclusivamente à preparação para o concurso do ano seguinte ao seu lançamento (no caso

---

<sup>16</sup> Ver Anexo B – Termo de Ajuste de Protocolo de Cooperação.

<sup>17</sup> O Termo de Ajuste ao Protocolo de Cooperação, embora importante, por detalhar a forma de execução do ajuste, não é citado nos editais do PAA como fundamento legal. Tampouco pode-se identificar alterações posteriores neste, no que tange a sua vigência.

<sup>18</sup> Pode-se citar, apenas no âmbito do Poder Executivo Federal, no Ministério da Educação, o programa Diversidade na Universidade (2002); no Ministério do Desenvolvimento Agrário, a Implementação do Programa de Ações Afirmativas que previa cota mínima de 20% para afrodescendentes no acesso a cargos de direção bem como na organização de concursos públicos e na contratação de trabalhadores terceirizados (2002) e o Programa Nacional de Ações Afirmativas (Decreto Federal nº 4.228, de 13.05.2002).

do primeiro edital, o CACD de 2003), com o pagamento de cursos ou de professores, durante o período de 10 (dez) meses.

É interessante notar que tanto o Protocolo de Cooperação, quanto o Termo de Ajuste que o seguiu são bastante genéricos no tratamento das condições para concessão da bolsa. Dessa forma, a única forma de identificar os elementos que constituem o PAA é por meio da análise dos respectivos editais, tendo sido consultados todos os editais e atos relativos ao PAA e ao CACD no período estudado.. Ao longo dos anos, assim como o próprio processo seletivo do CACD, o PAA<sup>19</sup> vem sofrendo alterações em seu formato em relação aos requisitos a serem cumpridos para participação da seleção.

A partir de 2003 vê-se uma alteração no próprio processo seletivo. Se em 2002 há uma avaliação mais subjetiva, do ponto de vista de levar em conta tão somente o plano de estudos elaborado, a redação com razões para a escolha da diplomacia e a trajetória pessoal como uma pessoa negra, bem como a realização de entrevista abordando estes aspectos, a partir de 2003 o processo seletivo passa a abordar provas objetivas. Com isso, estabelece-se um procedimento com três fases: uma primeira fase de provas objetivas; uma segunda fase, de provas discursivas e uma terceira fase, de entrevista técnica, em que avaliados aqueles elementos constantes inicialmente na implantação da proposta<sup>20</sup>. Todas as fases com caráter eliminatório e classificatório, de modo geral<sup>21</sup>.

Uma alteração, notada a partir de 2004, é quanto à nomenclatura de beneficiários/as. Se no edital de 2002 o termo afrodescendente é o único utilizado para identificação dos beneficiários da política, a partir de 2003 faz-se incluir também o termo “negro” entre parênteses. A alteração reflete o debate sobre a temática no Brasil, em que o uso do termo afrodescendentes coincide com o consagrado na Declaração e Plano de Ação de Durban e no II Plano Nacional de Direitos Humanos, situando o debate contemporâneo das sociedades multiculturais em especial nos países latino-americanos (CARNEIRO, 2002; IGREJA; AGUDELO, 2014; TELLES, 2004). O termo

---

<sup>19</sup> Ver Apêndice C - Processo Seletivo da Bolsa Vocação.

<sup>20</sup> Conforme o edital de 2004 (item 5.18.1), na entrevista técnica, o candidato será arguido sobre os seguintes itens: a) necessidade de apoio financeiro para realização de seus estudos preparatórios ao concurso de admissão à carreira diplomática; b) adequação e viabilidade do plano de estudos e de desembolso; c) expectativas pessoais sobre a carreira diplomática e perspectiva de contribuição à diplomacia brasileira; d) experiência pessoal do candidato como afrodescendente e expectativas de contribuição à promoção e valorização da igualdade racial; e) formação acadêmica; f) renda familiar; g) outros elementos que a Comissão julgar relevantes.

<sup>21</sup> Durante os processos seletivos de 2007 a 2010 redação em língua inglesa foi considerada apenas de caráter classificatório. Após, houve diversas alterações no critério de seleção.

afrodescendente é por alguns preferido por “designar a população de descendentes de africanos nascidos na diáspora” (FONSECA, 2004, p. 70 *apud* NASCIMENTO, FONSECA, 2013). Porém, há todo um debate feito pelos Movimentos Negros de que afrodescendente tem uma conotação mais ampla, por remeter a qualquer descendente da África, berço da humanidade, que, por fim, esvaziaria seu conteúdo (NASCIMENTO, FONSECA, 2013), daí a preferência pelo termo “negro”. A alteração, além disso, segundo Ana Paula Oliveira (2011) deve-se à percepção das pessoas envolvidas no PAA dos riscos de fraude, com o comparecimento de pessoas socialmente reconhecidas como brancas e que apontariam eventual ascendência de familiares negros para justificar a opção como bolsista.

Cabe ressaltar também que, a partir de 2005, entendeu-se pela possibilidade de que, no máximo, 30% (trinta por cento) dos recursos da bolsa-prêmio poderiam ser empregadas para despesas de manutenção. Essa mudança no uso da bolsa veio a contemplar uma demanda de ex-bolsistas (OLIVEIRA, 2011), quanto à dificuldade de se ter de trabalhar concomitantemente à preparação para o concurso. Tal alteração não chega a desviar o principal, que é o custeio de material bibliográfico e pagamento de cursos preparatórios ou contratação de professores especializados nas disciplinas exigidas pelo CADC, uma vez limitada a um pequeno percentual da bolsa, devendo constar seu detalhamento justificado no Plano de Estudos e Desembolso, apresentado no ato de inscrição.

A partir de 2011, estabelece-se de forma clara os critérios de renovação da bolsa, fixando a regra de que não haverá quinta renovação da Bolsa-Prêmio. Assim a pessoa que já tenha sido beneficiária da bolsa-prêmio em edições anteriores do programa terá eventual concessão de nova bolsa, caso seja aprovado e classificado em novo processo seletivo, condicionada também aos seguintes critérios:

- a) A primeira renovação da Bolsa-Prêmio é facultada a todos os candidatos sem restrições;
- b) A segunda renovação da Bolsa-Prêmio é condicionada a desempenho satisfatório anterior (aprovação e classificação) na 1ª Fase (prova objetiva) do CADC;
- c) A terceira renovação da Bolsa-Prêmio é condicionada a desempenho satisfatório anterior (aprovação e classificação) na 1ª Fase (prova objetiva) e na 2ª Fase (prova de Língua Portuguesa);

d) A quarta renovação da Bolsa-Prêmio é condicionada a desempenho satisfatório anterior (aprovação e classificação) na 1ª Fase (prova objetiva), na 2ª Fase (Prova de Língua Portuguesa) e na 3ª Fase (Provas de Língua Inglesa, História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Noções de Direito e Noções de Economia).

Embora se refira a mudanças no PAA decorrentes da aplicação da Lei de Cotas no Serviço Público, a partir de 2014, a justificativa do IRBr<sup>22</sup> parece contemplar especificamente a hipótese da renovação:

No novo modelo, o Itamaraty busca aumentar a efetividade do investimento público mediante concessão de bolsas apenas aos candidatos negros que, tendo apresentado desempenho satisfatório nas primeiras etapas do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD), não lograram média de notas necessária à seleção final.

A proposta visa a favorecer aos que vinham tendo um aproveitamento positivo no CACD e confirma a narrativa de que a preparação para o concurso e sua aprovação demanda uma preparação de longo prazo e um acúmulo de aprendizado nos certames (MOURA, 2007).

A mudança mais significativa, no entanto, ocorre em 2016, quando o processo avaliativo próprio é eliminado e o acesso às bolsas se dá de acordo com o desempenho no CACD. Como novo requisito específico, o edital do PAA passa a exigir ter sido a pessoa aprovada na Primeira Fase (prova objetiva) e ter sua autodeclaração como pessoa negra confirmada no CACD seguinte ao edital da bolsa.

Essa última alteração comentada, de vinculação do PAA à aprovação no CACD, afigura-se compatível com a diretriz original do programa, de estimular pessoas que estejam se dedicando especificamente à aprovação no concurso do CACD. Por outro lado, a mudança prejudica a preparação de candidatas(os) com baixa renda, que dependem da bolsa para se prepararem para o concurso. Há, de certa forma, uma inversão de lógica, primeiro é necessário ter bom desempenho no concurso para obter uma bolsa e poder se dedicar ao concurso. Perde-se aí, o seu caráter preparatório, o que pode acabar afastando novas pessoas negras do certame interessadas em receber o apoio financeiro da bolsa. A

---

<sup>22</sup> Disponível em: <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/programa-de-acao-afirmativa>. Acesso em 19.02.2021.

volta das provas independentes, aliás, é uma sugestão da Mentoria Mônica de Menezes Campos<sup>23</sup> para aperfeiçoamento do PAA<sup>24</sup>. Assim, é difícil afirmar se tais alterações tornaram mais difíceis a obtenção de bolsas, embora a realização de dois processos seletivos, um para o PAA e outro para o CACD, pareça impor às pessoas que estão estudando para o concurso um ônus maior. Mas há quem defenda o critério único de seleção:

[...] tem algumas falhas de como eles fazem a seleção. Em [...] eu fui o [...] melhor na segunda fase, de [...] candidatos. [Q]uando eu fiz, [...], tinha 11 mil candidatos, só 300 passaram. 300 de onze mil passaram para a segunda fase. Nessa segunda fase eu fui o [...] melhor, mas por causa da seleção da bolsa, eu não recebi a bolsa em [...]. O dono do curso que eu estava estudando, olhou e falou assim, esses caras são loucos, você tem uma bolsa de 100% do curso para estudar aqui, [...], qualquer matéria, o que você quiser estudar, de graça. Foi o que me salvou [...]<sup>25</sup>.

O que se nota é com o fim do processo seletivo autônomo, houve uma enorme queda na concorrência das bolsas, como demonstrado pelo IRBr na Tabela 6.

Tabela 6 - Bolsas concedidas, inscritos e concorrência no PAA

ANOS	BOLSAS	INSCRITOS	RELAÇÃO CANDIDATO/VAGA
2002	20	406	20,15
2003	30	1689	56,3
2004	42	749	17,83
2005	32	972	30,38
2006	43	686	15,95
2007	37	532	14,38
2008	39	1948	49,95
2009	66	2175	32,95
2010	73	4717	64,6
2011	69	1109	16,07
2012	79	915	11,58
2013	64	1099	17,17
2015	36	850	23,61
2016	47	99	2,1
2017	47	99	2,1
2018	47	99	2,1
2019	70	42	1,6

Fonte: Anuário do IRBr (BRASIL, 2020, pp. 21-22)

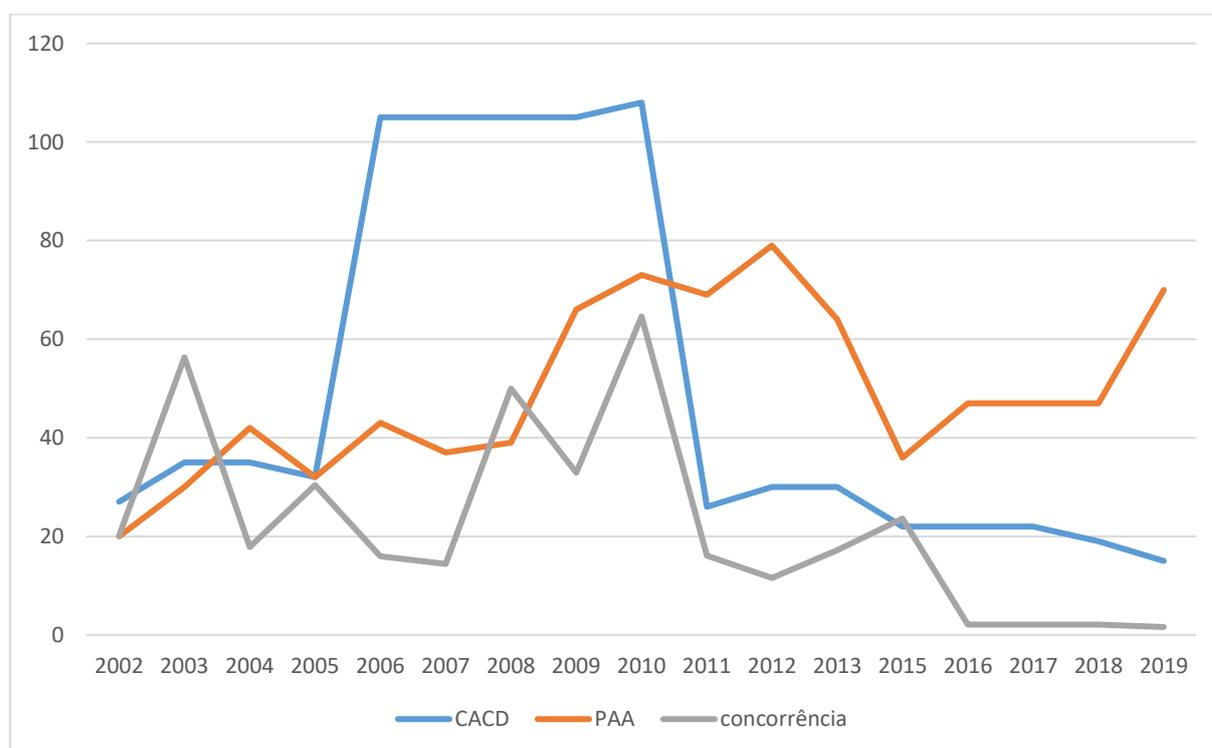
<sup>23</sup> Adiante será detalhada a natureza e objetivos da Mentoria Mônica de Menezes Campos.

<sup>24</sup> Ver Anexo C – Mentoria Mônica de Menezes Campos.

<sup>25</sup> Entrevista Diplomata 3.

A princípio pode parecer que a queda na concorrência esteja relacionada com a diminuição de vagas no próprio CACD, mas ao se comparar o número de vagas ofertadas no CACD, com o número de bolsas do PAA e a concorrência, a inflexão a partir de 2016, em que a única alteração palpável é a do processo seletivo do PAA, acaba por descartar a primeira hipótese, como se vê do Figura 2. Para sua elaboração foi realizado um levantamento das três variáveis, a partir de dados divulgados pelo IRBr, sendo distribuídas ao longo do tempo. Portanto, faz sentido a crítica formulada por membros da Mentoria Mônica de Menezes Campos à alteração realizada.

Figura 2 - Evolução anual de vagas no CACD, nas bolsas ofertadas no PAA e a concorrência do PAA



Fonte: elaboração do autor

Isso demonstra como é complexa uma política pública de combate à desigualdade, em que qualquer alteração em sua modelagem produz um impacto (positivo ou negativo) não previamente considerado. No caso acima, embora a queda na concorrência seja resultado de uma oferta de bolsas maior que a procura – que assegura que as pessoas interessadas vão, ao final, receber uma bolsa – também é sinal de que houve uma queda da procura em si, a sugerir que a forma de seleção adotada pode estar se tornando

desestimulante para uma parcela da população negra, no caso, a economicamente menos favorecida.

As informações do Instituto Rio Branco apontam que até 2016<sup>26</sup> foram investidos mais de R\$ 15,5 milhões (quinze vírgula cinco milhões de reais) na execução do programa, com a concessão de 677 bolsas para 403 pessoas negras. Até 2020 esse número sobe para cerca de R\$ 16,1 milhões (dezesseis vírgula um milhões de reais), concedendo-se 748 bolsas para um total de 437 pessoas negras. A relevância em termos de aprovação de ex-bolsistas no CACD, objetivo do PAA, pode ser observada na Tabela 7, que foi elaborada a partir do cruzamento de dados dos resultados do PAA e do CACD.

Tabela 7 - Aprovação de ex-bolsistas no CADC

ANO DE INGRESSO NA CARREIRA DIPLOMÁTICA	EX-BOLSISTAS APROVADAS(OS )	EX-BOLSISTAS APROVADAS(OS) NAS VAGAS RESERVADAS (Lei n.º 12.990/2014)	EX-BOLSISTAS APROVADAS(OS ) NA AMPLA CONCORRÊNCIA
2002	1		1
2003 (I e II)	2		2
2004	2		2
2005	-		
2006	3		3
2007	1		1
2008	3		3
2009	4		4
2010	1		1
2011	1		1
2012	2		2
2013	1		1
2014	1		1
2015	4	2	
2016	4	3	1
2017	6	5	1
2018	4	4	
2019	4	4	
2020	5	5	
2022	3	3	
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>26</b>	<b>24</b>

Fonte: elaboração do autor

A primeira coisa que se nota da tabela acima é a ampliação do número de pessoas negras a partir do momento em que são estabelecidas as reservas, de acordo com a Lei n.º 12.990, de 2014. De 2002 a 2014, em 12 anos, ingressaram 22 ex-bolsistas. Com o início

<sup>26</sup> Disponível em: <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/programa-de-acao-afirmativa>. Acesso em 21.11.2020.

da reserva de vagas, a partir de 2015, observa-se num curto espaço de tempo (7 anos) um ingresso superior àquele anteriormente verificado, uma vez que ingressam 26 pessoas negras cotistas. Evidentemente isso não implica dizer que a reserva de vagas esteja tornando o PAA desnecessário, tendo em vista que um grande número de cotistas são também ex-bolsistas, conforme se vê da Tabela 8, elaborada a partir do cruzamento de dados dos resultados do PAA e do CACD.

Tabela 8 - Aprovação de ex-bolsistas e pessoas negras autodeclaradas não bolsistas, nos anos de 2015 a 2022

ANO DE INGRESSO NA CARREIRA DIPLOMÁTICA	VAGAS RESERVADAS (Lei n.º 12.990/2014)	EX-BOLSISTAS	PESSOAS NEGRAS NÃO BOLSISTAS
2015	6	4	2
2016	6	3	3
2017	6	5	1
2018	5	4	1
2019	4	4	-
2020	5	5	-
2022	7	3	4
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>28</b>	<b>11</b>

Fonte: Elaboração do autor

Em geral o número de ex-bolsistas supera o de não bolsistas entre os ocupantes das cotas raciais. A única exceção é o ano de 2022, que contou com suporte da Mentoria Mônica de Menezes, iniciativa de especial interesse para essa tese, objeto de aprofundamento na seção referente ao Pilar Normativo.

A diminuição na procura pelo PAA, como mais acima apontado, bem como o aumento da aprovação e pessoas autodeclaradas negras não bolsistas podem estar relacionadas, também, com duas problemáticas em relação ao programa de bolsas: a temporalidade do programa e o próprio valor da bolsa. No que tange à temporalidade, uma das críticas que ex-bolsistas fazem em relação ao PAA é que o cronograma de desembolso não coincide com o do CADC. Jackson de Lima Oliveira (2011), embora não correlacionando as datas de abertura de um e outro, mas a do edital do PAA e o período de desembolso já havia apontado, de certa forma, esse descompasso. Elcimar Pereira (2014), por meio de entrevista a bolsistas e ex-bolsistas também aponta essa dificuldade. Um(a) Diplomata entrevistado(a) pelo autor confirma que a questão é objeto de preocupação:

Tive uns problemas assim... o calendário da bolsa não coincidia muito com o calendário do concurso.... e aí quando tinha prestação de contas às vezes no meio do concurso, e aí como é que vai fazer para estudar pra terceira fase, tá sem dinheiro, e tudo mais<sup>27</sup>.

De fato, analisando as datas entre o lançamento dos editais do PAA e do CACD, há uma diferença que acaba por inviabilizar o uso dos recursos para preparação do certame seguinte. O Quadro 11 apresenta a data de lançamento do edital do CACD e a data do edital de abertura do PAA.

Quadro 11 - Data de abertura do edital de CADC e data de abertura do edital PAA

Ano	EDITAL CACD	EDITAL ABERTURA
2002	22.11.2001	21.03.2002
2003	15.08.2003	13.05.2003
2004	26.01.2004	26.03.2004
2005	15.02.2005	13.05.2005
2006	29.12.2005	19.10.2006
2007	06.12.2006	12.12.2007
2008	28.12.2008	04.12.2008
2009	19.01.2009	11.11.2009
2010	06.12.2009	01.11.2010
2011	17.01.2011	31.11.2011
2012	19.01.2012	28.09.2012
2013	17.06.2013	07.10.2013
2014	14.02.2014	-
2015	23.06.2015	15.07.2015
2016	03.06.2016	30.12.2016
2017	13.06.2017	-
2018	26.06.2018	-
2019	05.07.2019	21.05.2019
2020	29.06.2020	05.11.2020

Fonte: elaboração do autor

A desarticulação entre os dois processos seletivos dá a dimensão de como uma política pública, da relevância da antirracista, se vê fragilizada quando não tem um planejamento estratégico que seja capaz de abarcar todas as suas especificidades. O que se nota é que o PAA não dialoga com o CACD, quanto aos prazos. Ainda que se leia o Quadro na ordem assíncrona, isto é, pressupondo que o Edital do PAA de um ano sirva para a preparação do CACD do ano seguinte, o descompasso é grande. Isto porque o processo de liberação dos recursos, mediante pagamento pelo CNPQ e descentralização orçamentária pelo IRBr tem demorado tempo superior ao ideal (entendendo-se por ideal

<sup>27</sup> Entrevista Diplomata 4.

a liberação que anteceda ao gasto necessário, por suposto). Esse problema se assemelha ao enfrentado por cotistas na educação, em que a ausência de uma política de permanência tem levado a estudantes negras e negras a abandonar o ensino superior, duramente conquistado<sup>28</sup>.

Além disso, há um debate que pode ser feito em relação ao próprio valor pago. Diferentemente do salário do cargo de Diplomata, que vai sendo reajustado praticamente a cada ano, a bolsa mantém o mesmo valor por um período muito grande, que acaba corroendo seu valor de compra, como assinala um(a) Diplomata:

O segundo ponto que a gente tem advogado é [em relação à] bolsa, [...], eu passei tem [...] anos e era 25.000. E agora? continua 25.000. [...] anos depois, já era antes de eu entrar, não me lembro em que ano que passou, porque era 10 [mil] primeiro, depois passou para 25 [mil], e está aí, há quase [...] anos, o mesmo valor. Obviamente a minha formação com 25.000 em [...], não é nem perto da formação de um aluno com 25.000 em 2021<sup>29</sup>. (esclarecimentos acrescidos).

Embora a bolsa vá sofrendo reajustes periódicos, essa periodicidade fica muito aquém do necessário, como dito pelo(a) Diplomata entrevistado(a), para possibilitar a melhor formação necessária para aprovação no CACD. Ao se fazer a simulação de atualização desses valores de acordo com a inflação do período, nota-se essa defasagem, conforme se vê do Quadro 12.

Quadro 12 - Atualização do valor da Bolsa-Prêmio Vocação para a Diplomacia, de acordo com a inflação

ANO	VALOR DA BOLSA DO PAA (R\$)	VALOR CORRIGIDO PELA INFLAÇÃO <sup>30</sup> (R\$)
2002	10.000,00	11.253,03
2003	25.000,00	27.325,13
2004	25.000,00	26.899,87
2005	25.000,00	26.422,31
2006	25.000,00	25.785,38

<sup>28</sup> Ver, por exemplo, <https://almapreta.com/sessao/cotidiano/brasil-precisa-de-politicas-de-permanencia-de-estudantes-negros-na-universidade-avaliam-professores-no-afro-presenca>. Acesso em 14.09.2022

<sup>29</sup> Entrevista Diplomata 3.

<sup>30</sup> IPCA/IBGE, por meio da Calculadora disponível em: <https://ibge.gov.br/explica/inflacao.php>. Acesso em 21.06.2022

2007	25.000,00	26.114,41
2008	25.000,00	26.474,68
2009	25.000,00	26.077,91
2010	25.000,00	26.477,17
2011	25.000,00	26.625,84
2012	25.000,00	26.459,65
2013	25.000,00	26.477,67
2014	25.000,00	26.601,87
2015	25.000,00	27.668,26
2016	30.000,00	31.886,40
2017	30.000,00	30.884,23
2018	30.000,00	31.123,67
2019	30.000,00	31.291,85
2020	30.000,00	31.355,24

Fonte: elaboração do autor

É possível notar uma desarticulação da política de ação afirmativa em relação ao objetivo concreto que se quer obter. Se o programa é ampliar as condições de ingresso de brasileiras(os) negras(os) na carreira de diplomata, preparando pessoas vocacionadas ao CACD, a ausência de um cronograma regular e recursos compatíveis com a preparação para a seleção demonstra igualmente uma fragilidade do processo. Mas, ainda com as justas críticas que se faz ao programa, o PAA foi a principal e mais duradoura alteração no pilar regulatório do Instituto Rio Branco, a contar com uma legitimidade que se estende para além do Ministério das Relações Exteriores, por contar com instituições parceiras, como o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Justiça e o extinto Ministério da Cultura, hoje – e por enquanto – parte do Ministério do Turismo. O campo regulatório para além do produzida pelo PAA também sofre impactos da Lei n.º 12.990, de 2014, como a seguir se demonstra.

#### 5.1.2.2 Aplicação da Lei n.º 12.990, de 2014

A partir do Edital CACD de 2015 é que a reserva de 20% por cento das vagas totais para candidatos autodeclarados negros passa a cumprir os termos da Lei n.º 12.990, de 2014. Com isso, a previsão de reservas da primeira para a segunda fase é eliminada. A aplicação dessa norma, no entanto, não prejudicou o Programa de Ações Afirmativas, no

sentido de extinção da bolsa-vocação, embora tenha havido a ausência de oferta do PAA no ano de 2014, coincidente com o início de vigência da Lei n.º 12.990, de 2014. Nas palavras do próprio Instituto Rio Branco<sup>31</sup>:

Para o Itamaraty, a garantia de acesso à carreira diplomática assegurada pela legislação federal desde 2014, pela reserva de vagas (20%) a candidatos negros, não torna desnecessário o PAA. Agora reformulado, o programa poderá contribuir para o aumento do número de negros aptos a concorrer com todos os demais candidatos no âmbito da ampla concorrência.

Na tabela a seguir é possível verificar o número de ingressantes por cotas raciais a cada CACD. O que se observa é que, ao menos quanto à observância do percentual em relação às vagas ofertadas, tem sido respeitado.

Tabela 9 - Número total de vagas ofertadas e de vagas reservadas de acordo com a Lei 12.990, de 2014, nos CACDs

CACD	VAGAS AMPLA CONCORRÊNCIA	VAGAS RESERVADAS PELA LEI N.º 12.990, DE 2014
2015	22	6
2016	22	6
2017	22	6
2018	19	5
2019	15	4
2020	18	5
2022	25	7
<b>TOTAL</b>	<b>143</b>	<b>39</b>

Fonte: elaboração do autor.

A comparação do número de vagas reservadas e o número de pessoas negras aprovadas, revela a ausência de ociosidade das vagas reservadas, que, caso não fossem preenchidas reverteriam para a ampla concorrência, reforçando ainda mais a sub-representação negra na carreira, como se vê em outras carreiras, como a magistratura (DANTAS, 2020). Em todas as edições do CACD houve aprovação de pessoas negras além do número de vagas, como se vê:

<sup>31</sup> Disponível em <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/programa-de-acao-afirmativa>. Acesso em 19.02.2021.

Tabela 10 - Concorrência no CACD para ampla concorrência e cotistas e número de cotistas aprovados

CACD	Inscritos ampla concorrência	Vagas para ampla concorrência	Demanda para ampla concorrência	Inscritos cotistas	Vagas para cotistas	Demanda para cotistas	Cotistas Aprovados
2015	5.271	22	239,59	671	6	111,83	8
2016	4.277	22	194,41	648	6	108,00	13
2017	5.939	22	269,95	809	6	134,83	12
2018	5.294	19	278,63	634	5	126,80	11
2019	5.525	15	368,33	886	4	221,50	10
2020	-	18	-	954	5	190,80	7

Fonte: elaboração do autor

Observação: Não identificado número de inscritos para ampla concorrência no ano de 2020.

A mudança, em termos de ingresso de mais pessoas autodeclaradas negras é significativa, uma vez que a reserva de vagas possibilita que candidatos e candidatas sejam nomeados, tendo preenchidos todos os requisitos de aprovação nas fases do concurso, ainda que com notas relativamente mais baixas. Isso porque, o CACD sendo um dos concursos mais difíceis, em termos de conteúdos exigidos e da própria concorrência, continua-se a exigir notas altas de modo geral, sendo a diferença pequena comparada aos últimos aprovados na ampla concorrência, como se vê do quadro abaixo:

Quadro 13 - Comparativo de notas finais entre ampla concorrência e cotistas

CACD	Nota 1º lugar na ampla concorrência	Nota 1º lugar nas vagas reservadas para cotas raciais	Nota último lugar das vagas ofertadas na ampla concorrência	Nota último lugar nas vagas reservadas para cotas raciais
2015	532,13	498,14	508,51	478,21
2016	572,61	525,17	542,16	466,27
2017	650,38	563,77	606,89	535,02
2018	674,76	576,55	626,46	557,94
2019	657,10	607,24	620,42	560,51
2020	657,17	591,03	605,46	521,38

Fonte: elaboração do autor

A disparidade entre a média das notas, assim, não chega a ser abissal, havendo casos de maior distância entre as notas dos classificados na ampla concorrência do que entre classificados nas cotas raciais e os primeiros.

Quadro 14 - Comparativo da média de notas finais entre ampla concorrência e cotistas

CACD	Média notas finais da Ampla Concorrência	Média notas finais cotistas
2015	520,32	488,17
2016	557,38	495,72
2017	628,63	549,39
2018	650,61	567,24

2019	638,76	583,87
2020	631,31	556,20

Fonte: elaboração do autor

Mesmo na 1ª Fase, grande funil para as demais, não há grande distanciamento entre as notas dos que concorrem pela ampla concorrência e as notas dos que concorrem pelas cotas raciais ou para pessoas com deficiência, vez que as médias menores na prova escrita não comprometem o nível de excelência necessário para sua aprovação. Ilustrativo a Figura 3 elaborada pelo blog Clipping CACD<sup>32</sup>, com o histórico da nota de corte, ao longo dos anos.

Figura 3 - Histórico da nota de corte da primeira fase



Fonte: Clipping CACD

Apontar o atendimento do padrão mínimo de notas é necessário ante a falácia de que pessoas que ocupam cargos públicos beneficiados por cotas raciais teriam menor qualificação que os aprovados pela ampla concorrência. Primeiro, é preciso desmistificar a ideia de que maior nota numa prova ou num concurso é sinônimo de maior qualidade na vida profissional. Esta conclusão equivocada decorre da confusão que se faz entre mérito como princípio e mérito como ideologia. Conforme esclarece Livia Barbosa

<sup>32</sup> Disponível em: <https://blog.clippingcacd.com.br/cacd/notas-de-corte-cacd/>. Acesso em 22.06.2022.

(2003), o princípio do mérito é observado quando as posições dos indivíduos na sociedade são consequência do desempenho individual e privilégios injustificados são rejeitados. Já a ideologia do mérito, para a autora, leva em conta distintas concepções a respeito do que se deve levar em consideração para tal desempenho, acabando por estabelecer um critério primordial de hierarquização social. A falsa impressão de que os primeiros lugares detêm necessariamente um cabedal maior de conhecimentos que serão convertidos em uma prática profissional melhor está mais ligado à ideologia do mérito do que com o princípio do mérito. Por esse motivo, a premiação de mérito no IRBr se faz levando outros critérios em conta. Em termos de pontuação no CACD, existe a concessão da medalha Lafayette de Carvalho e Silva, de prata e bronze, para as(os) primeiras(os) colocadas(os) no concurso. Já o desempenho no Curso de Formação a que estão submetidos as(os) novas(os) diplomatas, resulta em outra premiação, o prêmio Rio Branco, com medalhas de vermeil e de prata para o primeiro e segundo colocado. Com isso, nem sempre a aprovação em primeira posição no CACD corresponde à aprovação em primeiro lugar no Curso de Formação. Todas(os) as(os) aprovados ingressam no cargo de Terceiro Secretário e a promoção na carreira, como adiante se verá, leva em conta diversos fatores, que não só a pontuação originária no concurso de admissão, embora essa, como vem sendo usada, o é em prejuízo de cotistas, como adiante se verá.

É importante ter-se presente que a Lei de Cotas no Serviço Público é uma ampliação da política de ações afirmativas em vigor no âmbito do Itamaraty e tem uma característica distinta do PAA, por se tratar de uma imposição legal, em sentido estrito<sup>33</sup>, externa portanto aos expedientes adotados por este órgão, seja em relação a seus editais, seja em relação ao próprio PAA. Talvez por isso mesmo, os resultados na instituição sejam mais notórios, como se procurou demonstrar, por produzir uma alteração em termos de sua composição maior do que o gerado pela política interna adotada. Essa intervenção, como em seguida se verá, acaba entrando em conflito com normas internas que não acompanham a política afirmativa aplicada, ao mesmo tempo em que está diretamente relacionada a influências nos pilares normativo e cultural cognitivo, ao fim do capítulo desenvolvida.

---

<sup>33</sup> Legal no sentido de lei, como ato normativo geral e abstrato produzido pelo Poder Legislativo.

### 5.1.3 Normas internas

A desigualdade racial que as políticas afirmativas visam a combater expressa-se não só por uma atitude de desvalor em relação a um grupo social, mas também pela existência de normas aparentemente neutras, mas que possibilitam – quando não promovem – o racismo que permeia toda a sociedade. No caso do Instituto Rio Branco, sua normativas, que deveriam ter se adaptado ao PAA e à aplicação da Lei de Cotas e não o foram, enquadram-se nesse grupo. Essa subseção trata de analisar como se dá o ranqueamento na carreira diplomática de acordo com a classificação no concurso, as especificidades da promoção por mérito e a atuação ou ausência de atuação do Comitê Gestor de Gênero e Raça – CGGR na estrutura burocrática.

#### 5.1.3.1 O ranqueamento na carreira diplomática

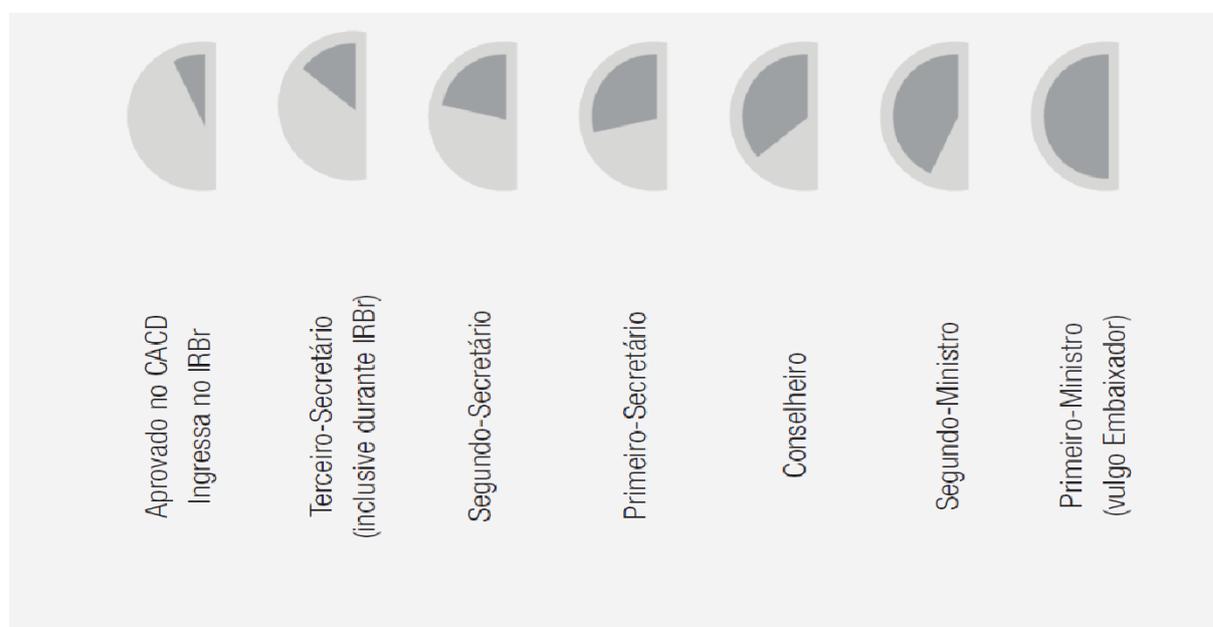
A regra do art. 1º, da Lei 12.990, de 2014, dispõe que serão reservadas aos negros 20% das vagas ofertadas nos concursos públicos, sendo tal regra aplicável sempre que o número de vagas for igual ou superior a 3 (três). Para assegurar a reserva, sem extrapolar o percentual, o entendimento é de que se forem ofertadas mais de três vagas, a quinta irá para a pessoa cotista, sendo que as demais cotistas serão nomeadas a cada intervalo de cinco vagas, respeitando o limite total de vagas ofertadas (FERREIRA, 2016). Dessa forma, no ato de nomeação, cotistas se intercalam com ingressantes pelo sistema universal, até que se atinja o limite de vagas ofertadas. Como se vê, para fins de elaboração da listagem para fins de nomeação, não se leva em conta a classificação em relação à nota obtida, do contrário, cotistas (e pessoas com deficiência) seriam sempre as últimas a serem nomeadas. Essa regra, no entanto, não tem sido observada em toda sua extensão em relação à carreira diplomática, que continua a se utilizar da pontuação obtida no CACD como critério de ranqueamento de seus membros. Essa sistemática tem efeitos negativos em relação a cotistas, como se demonstra.

A promoção na carreira diplomática é regida pela Lei n.º 11.440, de 29.12.2006, que institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro e pelo

Regulamento de Promoções, aprovado pelo Decreto Federal n.º 6.559, de 8.09.2008. Os detalhes do complexo processo que culmina com a promoção não será objeto de análise aprofundada, por extrapolar os objetivos da tese. Apenas o que diretamente está relacionado com o combate à desigualdade racial será abordado de forma pontual<sup>34</sup>.

A carreira diplomática está estruturada em seis níveis, conforme Figura 4. As promoções na carreira obedecem aos seguintes critérios: (i) antiguidade, para a promoção a Segundo-Secretário; e (ii) merecimento, para a promoção a Ministro de Primeira Classe, Ministro de Segunda Classe, Conselheiro e Primeiro-Secretário. O critério de antiguidade leva em conta tempo de permanência no cargo, exercício no exterior – contabilizado de maneira distinta, a depender da classificação do posto – e aprovação em cursos ofertados pelo próprio IRBr (Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas, Curso de Atualização em Política Externa ou Curso de Altos Estudos). Em alguns casos idade mínima também é necessária. Já o critério de merecimento leva ainda em conta votações verticais (de classes superiores para as inferiores) e horizontais (entre pares), por meio de uma Câmara de Avaliações e uma Comissão de Promoções e ocupação de cargo de chefia (LIMA; OLIVEIRA, 2018).

Figura 4 - Degraus hierárquicos de progressão profissional



<sup>34</sup> Para uma análise da trajetória de carreira de Ministros de Segunda Classe e Ministros de Primeira Classe, ver Zairo Cheibub (1989) e Rodolfo de Camargo Lima (2019) e em relação à ascensão de mulheres diplomatas, ver Viviane Rios Balbino (2011), Mariana Cokles e Andrea Steiner (2017) e Julia Ramos da Conceição Telles (2020).

Fonte: Lima; Oliveira (2018, p. 812)

A promoção de Terceiro Secretário – cargo no qual ingressam todos os aprovados no CACD – para o de Segundo Secretário observará o tempo de permanência no nível, obedecendo, ainda, a ordem de precedência entre diplomatas da mesma classe (ano de posse ou ordem de classificação no concurso de admissão, entre diplomatas de mesmo ano de posse). É em relação ao critério de desempate, com base na classificação no concurso, que se verifica o descompasso entre a regra fixada pelo Decreto n.º 6.559, de 2008, e a aplicação da Lei n.º 12.990, de 2014. Isso porque, a regra do IRBr para desempate por antiguidade leva em conta não a nomeação, mas, sim, a pontuação final do certame. Uma prática que vigorou até recentemente era, no caso de nomeações simultâneas, as cotistas serem posicionadas em última colocação, em relação às demais ingressantes. Tal prática acaba por as deixarem em prejuízo, vez que poderiam vir a ser preteridas no caso de desempate pelo critério de classificação no concurso. Na promoção de Segundo para Primeiro Secretário, em que o critério pode ser, além da antiguidade, o merecimento, na proporção de um diplomata promovido por antiguidade a cada quatro por merecimento (BALBINO, 2011), também a(o) cotista se via preterida(o), caso mantida essa classificação em posições inferiores. Até onde se sabe, de acordo com membros da diplomacia, tal prática já não ocorre, sendo mantida, para todos os fins, a ordem de nomeação, salvo eventuais e raras alterações, em razão das notas obtidas no Curso de Formação, após a nomeação. Seria ideal – embora ausente – um ajuste na Regulamentação de Promoção, de forma a adequá-la à regra da Lei de Cotas e a essa prática, o que, até o presente, não ocorreu.

Some-se a isso a questão referente à seleção de postos no exterior e a primeira lotação na Secretaria de Estado ao final do curso, as quais, nos termos da Portaria n.º 344, de 18.03.2021, que aprova o regulamento do Instituto Rio Branco, também está a depender das notas obtidas no CACD. Em relação ao estágio em postos no exterior, a regra<sup>35</sup>, prevista no art. 15, prevê que “Observado o interesse da administração, poderá ser oferecido aos detentores das três maiores médias estágio em posto no exterior”, sendo que, para obtenção de tal média, é realizada “a ponderação das notas finais do Concurso

---

<sup>35</sup> O regulamento do Instituto Rio Branco constava, anteriormente da Portaria MRE n.º 179, de 14.03.2014, que foi substituída pela Portaria MRE n.º 919, de 19.09.2019 e, atualmente, pela Portaria MRE n.º 344, de 18.03.2019.

de Admissão à Carreira de Diplomata, com peso um, e do Curso de Formação de Diplomatas, com peso três” (art. 15, §1º). Essa mesma regra, aliás, é aplicável também à matrícula em curso em área de estudos relacionada com a atividade diplomática, no Brasil ou no exterior e à escolha da primeira lotação na Secretaria de Estado, ao final do Curso de Formação de Diplomatas. Nota-se que, tal como em relação aos critérios de promoção, parece haver também um descompasso entre a adoção de cotas raciais e a manutenção das notas do CACD como critério de ranqueamento de diplomatas. Por outro lado, fonte ligada ao Itamaraty informou que a lotação depende mais da necessidade/demanda dos próprios departamentos que integram o MRE do que das escolhas de diplomatas. Tanto quanto a situação anterior, tal prática não se encontra institucionalizada em termos de alteração legislativa.

Por fim, há premiações que estão vinculadas igualmente à classificação no concurso, o Prêmio “Lafayette de Carvalho e Silva”, com medalhas de prata e bronze, destinada aos classificados em primeiro e segundo lugar no CACD. Embora idealizado em 1956, levando em conta o exame vestibular do CPCD, o prêmio foi estendido, a partir de 1978 com efeitos retroativos para os anteriormente aprovados nessa classificação em concursos anteriores e mantido, após 1996, ainda que com o fim do exame vestibular do CPCD (BRASIL, 2020). A mesma lógica, como acima consignado, aplica-se à premiação que não leva em conta a adoção das cotas raciais.

Nesse sentido, ante a ausência de uma adequação da estrutura organizacional à nova realidade de aplicação de cotas raciais, membros da Mentoria Mônica de Menezes Campos, composta por diplomatas vários, mas coordenada exclusivamente por diplomatas negras(os) formularam sugestões para um “Itamaraty mais negro e feminino”<sup>36</sup>, propondo alterações para que se deixe de considerar a nota obtida – e consequente classificação – no CACD, como se vê:

**8) Retirar a nota do CACD do cálculo do ranking dos diplomatas egressos do IRBr, para fins de lotação e premiação.** A permanência do uso da nota no CACD para estabelecimento de ranking das turmas formadas no IRBr relega, invariavelmente, os candidatos cotistas ao fim da lista, visto que a nota exigida no ingresso é mais baixa – o que é o próprio objetivo da política de cotas. Com isso, os diplomatas negros têm menor margem de escolha em suas lotações, o que reforça sua invisibilização dentro do Ministério. Ademais, tornam-se inacessíveis a eles eventuais prêmios destinados aos primeiros

---

<sup>36</sup> Ver Anexo C – Mentoria Mônica de Menezes Campos.

colocados do ranking, como o intercâmbio no ISEN, importante ação de aproximação entre Brasil e Argentina. (destaque original).

A adequação das normas internas do Itamaraty à legislação externa, de forma a promover uma efetiva diminuição da desigualdade racial no seu corpo diplomático, ainda não pode ser observado, o que, uma vez mais, diminui o impacto das alterações ocorridas.

### 5.1.3.2 A promoção por merecimento

A promoção de pessoas negras no âmbito da carreira diplomática foi uma das primeiras preocupações levantadas ainda na fase de investigação preliminar para elaboração do projeto de pesquisa da tese. Entretanto, o complexo sistema de promoção por mérito foi um desestímulo a que essa investigação fosse priorizada, somada à já tantas vezes referida ausência de dados raciais do corpo diplomático como um todo. No entanto, como o próprio silêncio é eloquente, é possível tecer algumas considerações sobre esse aspecto, em que pese empobrecidas pela ausência de dados quantitativos para mais bem demonstrá-las.

Deve-se destacar de início que o clássico estudo sobre promoção na carreira passou longe da discussão sobre composição racial (CHEIBUB, 1989). Mais recentemente Rodolfo de Camargo Lima e Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira (2018), ao reproduzirem o estudo de Cheibub, inserindo coortes de 1997-2002 e de 2003-2010, ainda assim optaram por não incluir a variável raça, naturalizando o fato de que “a composição da elite diplomática é quase em sua totalidade branca” (p. 813). Mesmo o detalhado estudo produzido por Jackson Luiz de Lima Oliveira (2011), chegando ao percentual de cerca de 8,6% de diplomatas negras(os) na carreira não os posiciona hierarquicamente na carreira, tampouco os identifica nominalmente, impossibilitando uma investigação nesse sentido.

Algumas problematizações, no entanto, podem ser feitas, considerando que, tal como em desfavor de outra minoria na carreira, as mulheres, a regulamentação do processo de promoção por merecimento é tendente a favorecer um determinado grupo majoritário, qual seja, o de homens brancos. Esse fenômeno remete ao cercamento de

oportunidades, apontado por Charles Tilly (1998), e é especialmente perverso em se tratando de redes de contato (networking) e sequestro de recursos escassos, como o acesso a determinados cargos. Antes de discutir como tal fenômeno é tendente a ocorrer, necessário se faz uma breve explanação de como se dá a promoção por merecimento no IRBr.

Os cargos, a partir de Segundo Secretário, já levam em conta critérios de antiguidade e de merecimento, sendo que o ápice da carreira, Ministro de Primeira Classe ou Embaixador, baseia-se em exclusivo critério de merecimento, após cumprido o tempo mínimo na carreira e poucos critérios quantificáveis. Nesse sentido, ilustrativo o Quadro 15, apresentando os critérios de habilitação para promoções na carreira de diplomata.

Quadro 15 - Critérios de habilitação para promoções na carreira de diplomata

Classe	Antiguidade	Merecimento		
	Tempo de efetivo serviço	Tempo de serviço no exterior	Tempo de exercício de funções de chefia	Conclusão de cursos
Ministro de Primeira Classe	20 anos	10 anos	3 anos	-
Ministro de Segunda Classe	15 anos	7 anos e 6 meses	-	CAE – Curso de Altos Estudos
Conselheiro	10 anos	5 anos	-	CAP – Curso de Atualização em Política Externa
Primeiro-Secretário	3 anos	2 anos	-	CAD – Curso de Aperfeiçoamento de Diplomatas

Fonte: Cockler e Steiner (2017, p. 258)

O tempo de efetivo exercício só não é computado no caso de licenças autorizadas. Em relação ao tempo de serviço no exterior, é importante ter-se em conta que diferentes postos no exterior<sup>37</sup>, de acordo com sua classificação em quatro classes (A, B, C e D)<sup>38</sup>, resultam em diferentes contagens de prazos para fins de promoção, assim, o tempo de serviço nos postos do grupo C são computados em dobro e do grupo D em triplo, desde que a(o) diplomata complete um ano de efetivo exercício no posto. Para fins de função

<sup>37</sup> Os postos no exterior abrangem Embaixadas, Delegações, Missões, Consulados-Gerais, Consulados e Vice-Consulados, de acordo com Viviane Balbino (2011).

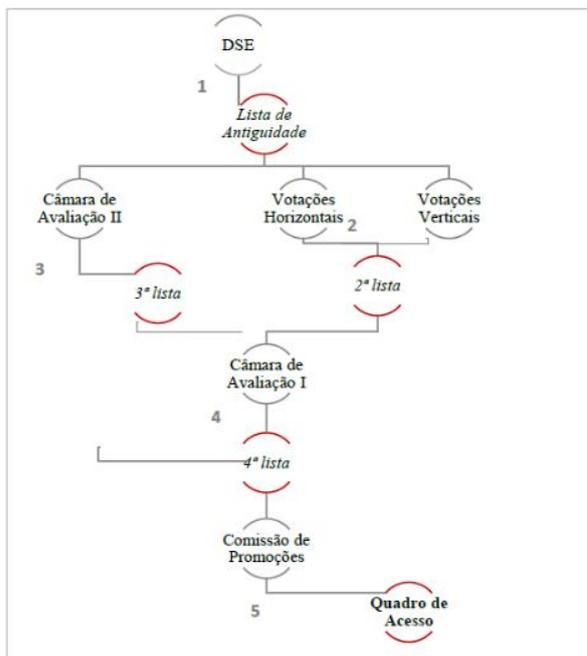
<sup>38</sup> Lei n.º 11.440, de 2006, art. 13, “Os postos no exterior serão classificados, para fins de movimentação de pessoal, em grupos A, B, C e D, segundo o grau de representatividade da missão, as condições específicas de vida na sede e a conveniência da administração”. Quais são exatamente e a respectiva classificação, no entanto, não foi possível identificar, considerando que as mudanças são frequentes, como se vê da seguinte reportagem: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/08/27/com-mais-orcamento-itamaraty-ja-planeja-ampliar-postos-no-externo.ghtml>. Acesso em 15.09.2022.

de chefia, apenas funções de chefia com nível igual ou superior a DAS-4, na Secretaria de Estado ou em posto no exterior contam. Por fim, os cursos são ofertados pelo próprio IRBr, como parte do sistema de treinamento e qualificação contínuos na carreira e, no caso do CAD, com apresentação de tese que represente contribuição para a historiografia ou o pensamento diplomático brasileiro.

Conforme previsto no Decreto n.º 6.559, de 2008, a promoção por merecimento envolve cinco etapas, conforme Figura 5, e segue o seguinte procedimento, didaticamente sintetizado por Cockles e Steiner (2017). As estruturas envolvidas são: (1) o Departamento do Exercício Exterior; (2) todo o quadro de diplomatas; (3) a Câmara de Avaliação II; (4) a Câmara de Avaliação I e (5) a Comissão de Promoções. Ambas as Câmaras de Avaliação são presididas pelo Secretário-Geral das Relações Exteriores (composição conforme Quadro 16), atuando o Diretor do Departamento do Serviço Exterior como Secretário-Executivo e a presidência da Comissão compete ao Ministro de Estado em exercício.

A primeira etapa consiste na elaboração pelo Departamento do Serviço Exterior da lista com os nomes de Diplomatas habilitadas(os) a concorrer ao quadro de acesso; a seguinte, nas votações horizontais e verticais, em que a votação da Câmara de Avaliação II é subsidiada pela lista elaborada pelo Departamento e a votação da Câmara de Avaliação I é subsidiada pelas listas da Câmara de Avaliação II e pelas votações horizontais e verticais; por fim, a deliberação da Comissão de Promoções que, com base na lista apresentada pela Câmara de Avaliação I e da lista proveniente das votações horizontais e verticais, organiza a lista final dos Diplomatas que vão compor o quadro de acesso. As votações horizontais correspondem àquelas que são realizados pelos pares e as votações verticais são realizados pelos diplomatas Ministro de Primeira Classe, Ministros de Segunda Classe, Conselheiros e Primeiros-Secretários em relação aos nomes das classes inferiores.

Figura 5 - Processo de elaboração do Quadro de Acesso



Fonte: Cockles e Steiner (2017, p. 261)

Quadro 16 - Composição das Câmaras de Avaliação e da Comissão de Promoções

Câmara de Avaliação II	Diplomatas que ocupam chefia na SERE e que não integram a Comissão de Promoção nem a Câmara de Avaliação I.
Câmara de Avaliação I	Chefe de Gabinete do Ministro de Estado; Chefe de Gabinete do Secretário-Geral; Chefe do Cerimonial; Inspetor-Geral do SERE; Secretário de Controle Interno; Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares; Corregedor do SERE; Secretário de Planejamento Diplomático; Diretores e Assessores Especiais do Gabinete, além de dois Ministros de Primeira Classe no exercício de chefia de posto e convocados pelo Ministro de Estado.
Comissão de Promoções	Ministro de Estado das Relações Exteriores; Secretário-Geral das Relações Exteriores; Subsecretários-Gerais; Diretor-Geral do IRBr; Chefe de Gabinete do Ministro de Estado; Chefe de Gabinete do Secretário-Geral e um Ministro de Primeira Classe no exercício de chefia em posto e convocado pelo Ministro de Estado.

Fonte: Adaptado de Cockles e Steiner (2017, p. 261)

A Câmara de Avaliação II organiza semestralmente lista com o nome de um décimo dos membros por classe de Diplomatas considerados merecedores de exame pela Câmara de Avaliação I para concorrerem ao quadro de acesso. Esta última, por sua vez, igualmente, a cada semestre, organiza sua lista a ser submetida à Comissão de Promoções. Desde que atendidos os requisitos, todas(os) as(os) diplomatas podem concorrer à entrada

no Quadro de Acesso. No entanto, as listas têm validade semestral e há um limite de tempo no qual cada classe pode permanecer no Quadro Ordinário. Ultrapassado esse limite, que varia a depender da classe e da idade, a(o) diplomata entra no Quadro Especial, que leva em conta outros requisitos para a promoção e, segundo Rogério de Souza Farias e Gêssica Carmo (2015), tornam ainda mais difícil a promoção.

Estabelecidas essas premissas, é possível problematizar algumas questões que parecem obstar uma carreira ascendente para diplomatas negras(os). Ainda que reconhecendo as particularidades de cada grupo, as discussões amplificadas em relação à questão de gênero na diplomacia (BALBINO, 2011; COCKLES; STEINER, 2017; FRIAÇA, 2018; LIMA; OLIVEIRA, 2018; TELLES, 2020) pode servir de subsídios para esse enfrentamento, considerando que tanto raça, quanto gênero são categorias diferenciais, utilizadas para justificar desigualdades (TILLY, 1998). Ademais, os estudos sobre a presença negra no Itamaraty ou sobre o Programa de Ações Afirmativas são silentes quanto a esse aspecto relevante da carreira (AMORIM; CASTILHO, 2018; FERNANDES, 2022; GOBO, 2018; LOPES DA SILVA, 2005; OLIVEIRA, 2011). Elcimar Pereira (2014) tangencia a questão, falando rapidamente como se dá a promoção, mas sem debater a sua relação com as pessoas negras e Viviane da Silva Almeida (2016) é a única que enfrenta melhor a questão, com base nas entrevistas realizadas, em que destaca a meritocracia nas falas e as críticas feitas em relação a excessiva subjetividade do critério.

Viviane Balbino (2011) fornece duas questões que superam a questão de gênero e podem ser mobilizadas para tratar de raça: a cultura institucional do MRE e sua composição majoritariamente masculina. Em relação ao primeiro aspecto, merece consideração o apontamento de que o Barão do Rio Branco apontava como uma das três funções primordiais do diplomata, a representação, que se “traduz na presença em eventos sociais, oferecimento de recepções, etc., em nome do governo do país” (p. 189). A relevância da aparência, inculcada na função de representação, para o exercício da diplomacia é essencial na Casa de Rio Branco, portanto, por mais que repercuta o discurso de Fernando Henrique Cardoso, no sentido de não ter cabimento que a multicolorida (*sic*) sociedade brasileira seja representada no exterior como uma sociedade branca (BRASIL, 2001), é ainda prevalente na sociedade em geral um modelo, um ideal de pessoa de sucesso como um homem branco, expressão do pacto narcísico da branquitude de que fala Cida Bento (2022). Daí que não é por acaso que numa sociedade racista como a

brasileira, uma sociedade desigual (THEODORO, 2022), formada pelo racismo e branquitude, a representação e a aparência que acende ao poder é justamente dessa parcela minoritária, em termos numéricos, mas majoritária, em termos de capital econômico e simbólico. Como decorrência lógica, é até possível – e altamente recomendável – que se tenha uma representação negra em vários setores públicos, desde que, o alto escalão não seja ameaçado em sua posição de privilégios, reforçando uma hierarquização institucional que reproduza a hierarquização social, de forma a naturalizá-la. A ausência de dados, infelizmente, não permite precisar a distribuição de pessoas negras por classe e lotação, mas, baseando-se apenas no cargo de Ministro de Relações Exteriores<sup>39</sup>, vê-se que a representação branca e masculina jamais se viu alterada.

O segundo aspecto apresentado por Viviane Balbino (2011) refere-se a sua composição majoritariamente masculina e, acresça-se, branca. No país, as pessoas negras (pretos e pardos) correspondem a 56,1% da população total<sup>40</sup>, mas apenas 35,61% estão no serviço público, além disso existe uma razão de raça/cor e ocupação de órgão superior na Administração Federal com uma média de 0,55, sendo que no Ministério das Relações Exteriores este número encontra-se a menos da metade, numa razão<sup>41</sup> de 0,25 (ENAP, 2018). Esse grupo amplamente majoritário de determinado gênero e raça acaba por reproduzir seus valores na escolha de retribuições de cargos públicos, conforme já discutido alhures, sobre preenchimento de cargos em comissão (FERREIRA, 2016). A mesma lógica, aliás, se aplica em relação à promoção, uma vez que se tratando as posições hierárquicas de recursos escassos, eles podem igualmente ser objeto de cercamento de oportunidades. No caso, o que se tem é uma rede ascensional por merecimento distinta da rede ascensional por antiguidade, que constitui um recurso valioso, sujeito a monopólio, por membros dessa rede que mantêm as atividades dela referentes e que se beneficiam do *modos operandi* dela, cercando esses recursos para si e para membros de seu grupo racial, criando práticas e crenças que mantêm com essas pessoas o controle (TILLY, 1998). Como visto mais acima, existe um complexo procedimento para as promoções, com caráter democrático de votação na base, até atingir patamares mais

---

<sup>39</sup> Ver lista completa em <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 17.09.2022.

<sup>40</sup> Ver a respeito <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/07/ cresce-proporcao-de-pretos-e-pardos-na-populacao-brasileira.shtml>. Acesso em 19.09.2022.

<sup>41</sup> Chama-se razão o indicador utilizado para verificar o percentual de pessoas negras em relação ao de pessoas brancas ocupantes de cargo público, em que a quantidade de pessoas negras é dividida pela quantidade de pessoas brancas em determinada categoria.

elevados com discricionarieidade para escolha. Uma vez que a maioria desses membros são pessoas brancas, que acabam por ver aqueles presentes em número pequeno como “elementos distoantes” (BALBINO, 2011, p. 190), o resultado final é aquele que Arthur Stinchcombe, citado por Tilly (1988, p. 166) aponta: quanto mais democrático o controle sobre o recrutamento, menor o número de pessoas pertencentes a minorias<sup>42</sup>, uma vez que as categorias diferenciais presentes na sociedade são reproduzidas nas escolhas internas dos membros da instituição.

Como se antecipou anteriormente, a falta de dados dificulta a análise e as questões aqui apenas lançadas servem para problematizar a questão e sugerem a necessidade de um maior aprofundamento em estudos futuros, de forma a tentar desvendar outros mecanismos de produção de desigualdade que possam estar operando no sistema de promoções do Itamaraty.

#### 5.1.3.3 O papel do Comitê Gestor de Gênero e Raça

Outro aspecto ligado à estrutura organizacional é o referente à necessidade de um órgão capaz de conjugar as alterações introduzidas no pilar regulatório, principalmente, a partir da adoção das ações afirmativas de recorte racial, transformando-as em mudança nos pilares normativos e cultural-cognitivo, empreendendo um importante papel na cultura institucional. Esse órgão, no Itamaraty, foi identificado como o Comitê Gestor de Gênero e Raça, como se detalha a seguir.

Sem querer atribuir uma essencialidade à questão de gênero, os estudos sobre burocracia representativa têm buscado demonstrar que mulheres, mais que homens, tendem a ser mais sensíveis a políticas que avancem representação burocrática, ações afirmativas e proibição à discriminação, além de serem mais apoiadoras de adaptações (fazer as coisas melhor) e inovações (fazer as coisas de forma diferente) (HALE; BRANCH, 1992), uma vez que as origens sociais afetam as experiências de socialização de forma plena, resultando em preferências políticas de forma no ambiente de trabalho. Esse fato merece destaque, uma vez que, de acordo com várias(os) autoras(es)

---

<sup>42</sup> Ver citação no capítulo Ações Afirmativas e Desigualdade, subseção Cercamento de oportunidades.

(COCKLES; STEINER, 2017; FRIAÇA, 2018; GUEBEL et al., 2017), foi a mobilização de mulheres diplomatas que possibilitou a criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça, dito com outras palavras, a atuação de burocratas representativas ativas foi a responsável pela alteração na estrutura da instituição.

De acordo com as autoras, a quebra no sistema informal de cotas para mulheres na promoção para cargos por merecimento, estabelecida pelo Ministro Celso Amorim, durante os anos de 2003 a 2009, levou um grupo de mulheres diplomatas a reivindicar, em carta à chefia do MRE, a adoção de quatorze medidas de adequação da estrutura e jornada de trabalho. Entre estas reivindicações, estava a aquisição do Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça<sup>43</sup>. Para tanto, era necessário a criação de um comitê voltado a questões de paridade entre homens e mulheres e de igualdade racial. O pleito foi atendido, por meio da Portaria n.º 491, de 12.09.2014, que instituiu o Comitê Gestor de Gênero e Raça, de caráter permanente e consultivo, com a seguinte competência:

- I – elaborar Ficha Perfil do órgão, com base nos critérios estabelecidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR e em conformidade com a metodologia estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;
- II – formular o Plano de Ação do programa, a ser aprovado pelo Ministro de Estado, bem como gerenciar e monitorar a consecução das metas nele previstas;
- III – articular-se com as unidades administrativas do MRE para dar cumprimento ao disposto no Plano de Ação;
- IV – apresentar relatórios periódicos acerca dos progressos alcançados no âmbito do programa;
- V – estimular a participação do MRE nos espaços institucionais que tratam das políticas públicas de gênero e raça;
- VI – elaborar Regimento Interno próprio e propor sua publicação, por ato do Ministro de Estado;
- VII – sugerir outras ações em linha com a legislação aplicável à matéria.

Mariana Cockles e Andrea Steiner (2017) apontam que o preenchimento da Ficha Perfil foi a mais ambiciosa e difícil atribuição do Comitê, uma vez que o Departamento de Pessoal do Itamaraty não dispunha de informações sobre a identificação racial de todos

---

<sup>43</sup> De acordo com o site do IPEA, “O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça é uma iniciativa do Governo Federal, coordenado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. O Programa tem como objetivo difundir novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional, combater as dinâmicas de discriminação e desigualdade de gênero e raça praticadas no ambiente de trabalho, assim como promover a igualdade de gênero e raça no que diz respeito às relações formais de trabalho e à ocupação de cargos de direção. O Programa é coordenado pela SPM em parceria com a SEPPPIR, a ONU Mulheres e a Organização Internacional do Trabalho – OIT”. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/sites/proequidade/o-que-e>. Acesso em 19.09.2022.

seus servidores. De acordo com Marise Guebel *et al.* (2017), tal levantamento sequer pode ser iniciado, devido à baixa participação histórica do Itamaraty nas pesquisas voluntárias de autodeclaração racial. Ainda de acordo com as autoras, os números disponíveis se referiam apenas aos beneficiários do PAA e dos servidores que ingressaram pela via das cotas raciais. No mais, não houve avanços. As atividades do CCGR ficaram limitadas a atuar como instância responsável pela verificação da autodeclaração racial do CACD. O Ministério das Relações Exteriores, ao que se depreende, não chegou a formular um Plano de Ação, tampouco conseguiu habilitar-se a participar do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça<sup>44</sup>. Por fim, na gestão do Ministro Ernesto Araújo, seguindo as diretrizes ideológicas e o ataque à participação democrática na gestão governamental do Presidente Jair Bolsonaro<sup>45</sup>, o CGGR foi extinto. Segundo nota oficial do Itamaraty<sup>46</sup>:

O Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu, com efeitos a partir de 28 de junho, os colegiados da administração pública federal. A recriação de comitês está prevista e regulamentada no artigo 6º da referida norma, mediante o cumprimento de requisitos específicos. As portarias de recriação do Comitê Gestor de Gênero e Raça e do Comitê de Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência estão em fase de tramitação no MRE.

Decorridos três anos da extinção, o único ato oficial do Ministério das Relações Exteriores tratando do CGGR é a Portaria n.º 336, de 29.09.2020, que lista a Portaria de criação da CGGR como um dos atos revogados.

O que se nota é que a criação de uma estrutura burocrática, por si só, é incapaz de promover avanços na cultura institucional, quando tal estrutura não dispõe de recursos – em sentido amplo – para bem exercer suas atribuições. No caso, assim como em outras políticas públicas de combate à desigualdade racial, o CGGR acabou tendo um caráter residual (THEODORO *et al.*, 2008), sem enfrentamento no âmbito do MRE da

---

<sup>44</sup> Não se logrou obter a confirmação da participação. A única informação obtida foi de que “houve resistência da SPM em aceitar a candidatura do Itamaraty ao programa” (GUEBEL *et al.*, 2017, p. 440)

<sup>45</sup> Para os ataques do Presidente Jair Bolsonaro ao Itamaraty, ver artigo de Karla Gobo, “O Itamaraty precisa voltar para o século 21”. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/democracia-e-diplomacia/2020/12/03/o-itamaraty-precisa-voltar-para-o-seculo-21.htm>. Acesso em 14.02.2022.

<sup>46</sup> Em resposta à nota de Lauro Jardim, publicada em O Globo, intitulada “O destino do comitê interno de diversidade do Itamaraty”. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/lauro-jardim/post/o-destino-do-comite-interno-de-diversidade-do-itamaraty.html>. Acesso em 14.12.2020.

desigualdade racial que permeia essa instituição. Conforme asseveram Luciana Jaccoud e Nathalie Beghin (2002), as iniciativas de certos órgãos, ainda que relevantes, “não conformam uma estratégia articulada que promova a convergência e a integração das ações voltadas para a inclusão dos afrodescendentes” (p. 12). O CGGR, cujas atribuições legais caso postas em prática poderiam contribuir no combate à desigualdade racial e de gênero, como reivindicado pelas diplomatas que pressionaram por sua criação, acabou por se tornar um órgão com a mera função de banca de heteroidentificação no CACD, atribuição essa não inicialmente prevista e só exercida após pressão do Ministério Público Federal e de movimentos negros organizados (COCKLES; STEINER, 2017), o que absorveu a atuação de seus membros e diminuiu a possibilidade de impacto de suas atribuições, caso fossem exercidas.

Some-se a isso entraves comuns que padecem outras instâncias burocráticas que tratam da área racial, em especial, “fragilidade dessas estruturas à mercê da decisão dos governantes e de um truncamento na relação com a administração pública” (RIBEIRO, 2014, p. 215). O CGGR padeceu, guardadas as devidas proporções, dos mesmos problemas que a SEPPIR, sendo paulatinamente privada de orçamento e estrutura até que, na gestão do Presidente Jair Bolsonaro, francamente opositor das políticas de ação afirmativa e portador de uma retórica racista, foi incorporada ao Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e, senão extinta, totalmente esvaziada (IGREJA; SANTOS; AGUDELO, 2022)

## 5.2 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

A título de conclusão do capítulo pode-se perceber que, as ações afirmativas no Instituto Rio Branco deixaram registros no pilar regulatório. Optou-se pelo termo registro para assinalar a presença identificável de elementos que estão relacionados ao PAA ao invés de mudança, que implicaria numa análise de processo, estabelecendo-se um antes e um depois de forma mais precisa, com observação com igual peso dado ao momento anterior ao início de ingresso de pessoas negras por ações afirmativas, quando passam a ocupar em maior número a instituição.

No pilar regulatório revelou-se mais claramente a tensão entre a institucionalidade e os resultados mensuráveis de maior ingresso de pessoas negras. Essa tensão foi estabelecida por mudanças democratizantes do processo seletivo, seguidas de contrarreformas elitizantes. Assim, por um lado, houve a ampliação do *pool* de seleção, para além dos tradicionais perfis de renda, de origem e de raça/cor, de forma a permitir que mais pessoas, especialmente ao se beneficiarem das bolsas concedidas, pudessem concorrer em menor grau de desigualdades com os tradicionais postulantes ao cargo diplomático, mas, de outro, houve tentativas de enrijecer o processo, tornando mais difícil o ingresso de pessoas que não detivessem o sofisticado conhecimento tradicionalmente exigido. Também foi possível identificar a complementariedade entre o PAA e a Lei de Cotas, em que a uma política interna, somou-se uma política externa, produzindo resultados bastante relevantes em ampliação do número de ingressos de pessoas autodeclaradas negras nos CACDs, sem que houvesse perda de qualidade.

As normas internas analisadas, referentes à promoção na carreira e a criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça – CGGR, revelam os limites de uma política pública, quando se restringe à fase de ingresso. Os mecanismos geradores de desigualdade, quando não impedidos por mecanismos que promovam a igualdade, acabam por gerar um benefício indevido ao grupo majoritário, que fragiliza em boa medida a potencialidade das alterações anteriormente citadas. O cercamento de oportunidades nas promoções, mesmo à míngua de dados, foi o mecanismo operante mais evidente, com uma representação branca e masculina nos altos escalões que jamais se viu alterada, ainda que um número de pessoas negras e mulheres tenham conseguido acender ao último patamar da carreira, como Ministras(o) de Primeira Classe. Já em relação ao CGGR a falta de uma sólida institucionalização, como sói ocorrer em outras instâncias burocráticas de promoção racial, acabou levando a sua extinção por um ato de vontade do Ministro de Relações Exteriores comprometido com questões ideológicas pouco republicanas. Mesmo durante o seu período de existência, ações básicas que possibilitariam uma mudança no paradigma institucional não foram levadas a cabo, cumprindo, então, uma função menor de, no que tange ao aspecto racial, apenas se voltar para a fase de ingresso na carreira, atuando como comissão de verificação das autodeclarações de pessoas negras no CACD. Uma instituição efetivamente comprometida com a diversidade deveria promover mecanismos de fortalecimento de uma burocracia representativa em todas as suas instâncias, o que não foi observado.



## 6 A BUROCRACIA REPRESENTATIVA ATIVA NO INSTITUTO RIO BRANCO

O capítulo retoma a discussão sobre burocracia representativa, buscando identificar sua presença a partir da ideia de pilares. O pilar normativo trará a discussão sobre a suposta neutralidade do diplomata, em oposição a uma tendência de adoção de uma representação mais ativa a favor do seu grupo de origem, em termos de pertencimento racial. Já na seção do pilar cultural-cognitivo serão abordados aspectos simbólicos identificados na carreira, quais sejam: (i) os guias de estudos; (ii) os nomes das turmas; (iii) discursos dos formandos e (iv) algumas observações em relação à estética das(os) diplomatas. O capítulo ao final apresenta conclusões parciais.

### 6.1 PILAR NORMATIVO

Conforme anteriormente apresentado, o pilar normativo enfatiza a dimensão prescritiva, valorativa e obrigacional da vida social (SCOTT, 2014). Dois aspectos do sistema normativo se veem imbrincados, de um lado os valores, abarcando concepções do que é preferido ou desejável em relação a padrões de comportamento e, de outro, as normas, referindo-se como as coisas devem ser feitas legitimamente para atingir determinados fins valorizados. Quando valores e normas específicas são mobilizadas por um grupo específico, tem-se o que o autor designa papéis (*roles*), concepções de objetivos apropriados e atividades particulares em razão de certas posições sociais. Como decorrência, ocupar determinados papéis resulta em expectativas normativas de como certos atores devem se comportar, as quais são reforçadas por outros atores em posições semelhantes, gerando uma forma de pressão, que acaba sendo gradualmente internalizada. Ainda segundo o autor, o imperativo central que daí surge é o do “apropriado” (*appropriateness*), como na pergunta que cada um se põe em certas circunstâncias: “Dada essa situação, e meu papel nela, qual é o meu comportamento apropriado?”. Essa noção de papéis e de expectativas também está ligada a maior ou menor adoção de uma postura compatível com uma burocracia representativa ativa (COLEMAN; BRUDNEY; KELLOUGH, 1998).

A presente seção aborda dois aspectos antagônicos no desempenho do papel de diplomata, de um lado uma valorizada neutralidade, de outro, uma postura mais ativa, visando a promoção dos interesses de seu grupo de origem.

### 6.1.1 A neutralidade diplomática

O pilar normativo tem uma forte relação com dois conceitos centrais de Bourdieu, o de campo e o de *habitus* (BOURDIEU, 1989, 2007a). A confluência desses dois, possibilita falar em *habitus* diplomático (BATISTA, 2010; GOBO, 2016). Aliás, campo e *habitus* somente se pode entender em sua conjugação mesmo, uma vez que a construção de práticas sociais se dá num determinado palco de disputas de poder, com isso, há se pensar o *habitus* como uma “estrutura estruturante que organiza as práticas e a percepção das práticas” e como estrutura estruturada “o princípio de divisão em classes lógicas que organiza a percepção do mundo social” (BOURDIEU, 2007, p. 164). Uma vez já apresentado o campo da diplomacia<sup>1</sup>, necessário, na presente subseção traçar considerações sobre um dos pilares normativos mais difundidos, referentes à neutralidade diplomática, que, no entanto, se verá profundamente afetada, ante às alterações impostas no pilar regulatório pelo PAA e as cotas raciais no CACD.

Ao tratar de neutralidade diplomática, no entanto, não se está querendo dizer que a diplomacia corresponde ao tipo ideal weberiano de neutralidade, afinal de contas, como já se teve oportunidade de discutir anteriormente, não há burocracias neutras. O que se busca demonstrar é que o valor que está sendo representado não corresponde aos referidos a grupos minoritários, mas aos interesses expressos na legislação e na missão institucional, os interesses de poder ou de Estado (MEIER, 2019). Estabelecidas essas premissas, cabe ver como os estudos sobre o Itamaraty abordam a questão.

David do Nascimento Batista (2010), com um estudo do Itamaraty durante o regime militar (1964-1985), traz considerações de como se dá esse processo. A partir do momento em que ingressa numa instituição, um indivíduo neófito começa a ser submetido e submeter-se a um processo de socialização pelo qual o campo que o recebeu o testará

---

<sup>1</sup> Ver capítulo A diplomacia brasileira.

em todos os aspectos. Passados os períodos de socialização inicial, tem-se início um processo de acompanhamento silencioso e decisivo da estrutura, no qual as normas – como elemento desse pilar normativo da instituição – “começam a germinar no neófito os valores típicos do campo” (p. 11). A vantagem de o autor trabalhar com um momento crítico da história nacional é que ali o conceito do *habitus* diplomático é posto à prova da forma mais exigente, uma vez que não se admitia meio termos. E, curiosamente, a característica que ressalta desse *habitus* diplomático é justamente a neutralidade:

Portanto, nosso objetivo geral, entender o sentido sociológico da versatilidade institucional da diplomacia brasileira, durante o ciclo militar, parece ter sido alcançado quando entramos em contato com a consistência do *status* da neutralidade apresentada pelo Itamaraty, em relação ao contexto autoritário dos anos 1964-1985. Com efeito, a consistência desses *status*, apresentado por tanto tempo pela Casa de Rio Branco, frente ao regime, mostrou-se periclitante e por isso mesmo frágil. Sua neutralidade foi operacional, instrumentalmente orgânica, estratégica e tácita devido a um *habitus* passível de identificação mediante a análise de mecanismos complexos, responsáveis por uma blindagem algo singular; porque ao declarar neutralidade o Itamaraty diz a verdade, já que seu elemento por excelência é exatamente aquela indiferença e abstenção potencial – diante de contextos e circunstâncias – que constitui traço típico da diplomacia, ela mesma afeita a idiosincrasias só a ela específicas, fenômeno igualmente identificável entre outros campos, como o militar, o judiciário, o eclesiástico. (BATISTA, 2010, p. 185) (grifos acrescidos).

Essa característica de “indiferença e abstenção potencial” de que fala Batista, presente na diplomacia e que estrutura o comportamento da(o) diplomata, forma seu *Gestalt* mental:

Por isso, nessa atividade, práticas específicas são incontornáveis porque seus agentes se encontram plenamente aptos a transitar entre neutralidade e equidistância: neutralidade significa desinteresse, abstenção, mas jamais ausência; equidistância constitui equilíbrio, logo ação, ainda que por omissão. Combinadas, tais posturas e disposições permitem práticas condizentes e exclusivamente específicas a esse campo. (BATISTA, 2010, p. 122).

Esse insulamento a questões que não dizem respeito aos interesses maiores do Estado é algo que caracteriza a diplomacia e a postura, em geral, de diplomatas, não só

no contexto ditatorial. O exemplo, trazido por Karla Gobo (2016), referente à escolha de um diplomata como porta-voz do ex-Presidente Michel Temer (2016-2019), por seu “perfil neutro”<sup>2</sup>, num contexto bastante conturbado da política nacional, com início da polarização política que se seguiria nos anos vindouros, é bastante ilustrativo. Essa neutralidade naturalizada, parte do habitus diplomático, afeta até mesmo a forma como, até mesmo por diplomatas negros, veem a política interna *colorblind* em relação à nomeação a postos relevantes e a promoção na carreira, mesmo diante da gritante desigualdade racial. Esse comportamento, ocorrente em pessoas pertencentes a grupos minoritários, é também percebido por Viviane Balbino (2011) ao se referir a diplomatas mulheres:

Os sujeitos que são minoria em um ambiente (i.e.: mulheres em carreiras tradicionalmente masculinas) podem, como estratégia cognitiva, consciente ou não, despir-se, esvaziar-se daquela característica que os tornam diferentes (o gênero, por exemplo) e passar a enxergar a todos, inclusive a si mesmos, como ‘funcionários’, homogeneizando diferenças. (Balbino, 2011, p. 173)

Nesse sentido, em outro contexto, Albert Memmi (2007) já havia apontado a mesma forma de negação do colonizado, a favor do colonizador:

A primeira tentativa do colonizado é mudar de condição mudando de pele. Um modelo tentador muito próximo se oferece e se impõe a ele: precisamente o do colonizador. Este não sofre de nenhuma de suas carências, tem todos os direitos, desfruta de todos os bens, beneficia-se de todos os prestígios; dispõe das riquezas e das honras, da técnica e da autoridade. Ele é, enfim, o outro termo da comparação, que esmaga o colonizado e o mantém na servidão. A ambição primeira do colonizado será igualar esse modelo prestigioso, assemelhar-se a ele até nele desaparecer (MEMMI, 2007, p. 162–163)

Assim, como mecanismos de defesa, para superar sentimentos de vergonha e ódio de si mesmo, o colonizador busca a assimilação. E, “como o racismo colonial não difere de outros racismos” de forma ainda mais contundente, Frantz Fanon (2008) fala, do ponto

---

<sup>2</sup> A respeito, ver: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/09/1817676-convidado-por-temer-diplomata-alexandre-parola-sera-porta-voz-do-governo.shtml?cmpid=compfb>. Acesso em 19.09.2022.

de vista psicanalítico, do encontro de brancos e negros e seu resultado danoso para ambos. Especialmente em relação ao negro<sup>3</sup>, aponta para aquele que usa máscara branca, mas tem a pele negra, e que, incapaz de aceitar a inferiorização a ele imposta violentamente pelo branco, aspira a ser admitido no mundo branco, aspira sua aprovação, que talvez possa vir a ocorrer com a adoção dos valores desse.

Com isso em mente, no sentido de se adaptar a estrutura institucional altamente excludente, diplomatas negras(os) podem ser levadas(os) a não se verem como pessoas racializadas, mas, tão somente, como diplomatas sem mais. Dessa postura decorre uma perda importante da função das ações afirmativas, como mais adiante discutido, de composição de uma burocracia representativa ativa. Os críticos desse conceito, aliás, assim já haviam predito tal possibilidade – ou melhor, tal tendência -, considerando os elementos que dificultam o abandono da neutralidade, conforme apontado anteriormente com base nos ensinamentos de Thompson (1976)<sup>4</sup>. Uma perspectiva cética, de acordo com o autor, considera cinco elementos desfavoráveis à defesa de interesses do grupo: (i) socialização no trabalho; (ii) ausência de membros do grupo em posições hierárquicas elevadas; (iii) sanções formais a uma representação substantiva; (iv) pressão dos pares e (v) incerteza quanto aos objetivos de sua própria comunidade. Como se vê, nem todos os elementos estão relacionados à neutralidade burocrática, mas, a socialização no trabalho, em especial, a ela se liga diretamente.

A socialização, formação do habitus, num ambiente que favorece a neutralidade, como no caso da diplomacia, é especialmente relevante para que diplomatas negras(os), embora possam figurar como modelos (*role models*) para outras pessoas negras, não se posicionem a favor de seu grupo, quando possível. Mesmo que o pertencimento racial seja um fator que não se apaga com a socialização (DOLAN, 2002; ROSENBLOOM; FEATHERSTONHAUH, 1977), a prolongada exposição a certa cultura organizacional, a papéis esperados e a determinado conjunto de associações profissionais, forja uma cosmovisão (*Weltanschauung*) entre os servidores, mantidas as demais condições desfavoráveis supracitadas (NIGRO; MEIER, 1976). A seguinte fala é expressão dessa situação:

---

<sup>3</sup> Embora não se possa esquecer que é “o racista que cria o inferiorizado” (FANON, 2008, p. 90).

<sup>4</sup> Ver capítulo Burocracia, subseção Aspectos controvertidos da teoria da burocracia representativa.

[...] quando eu vejo os colegas mais jovens se declararem [negros(as)] [...] é uma coisa que eu confesso a você que a mim me choca um pouco [...] no sentido de que acho que eu tenho uma cabeça mais quadradinha e formadinha pelo Rio Branco no sentido de que o diplomata não pode ter... é... o diplomata não pode ter cor. O diplomata não pode ter nada que o distinga. O diplomata tem que ser muito anódino [...]. Apesar de na vida real as coisas não serem bem assim, mas eu acho que a imagem que um diplomata tem de projetar é essa [do Brasil com todas as suas contradições], porque é uma imagem do Estado brasileiro, não é a imagem de um governo, não é a imagem de um ministério, é uma imagem muito mais geral. E eu acho que para você fazer isso, você tem de saber superar essas... essas particularidades, por mais que elas interfiram na sua vida, por mais que elas façam parte da sua história. Você precisa. Da mesma forma que eu acho que você tem que superar do ponto de vista da política, eu acho que tem que superar do ponto de vista racial<sup>5</sup>.

A afirmação de que se tem uma formação pelo Rio Branco de que o “diplomata não tem cor” é exatamente o tipo de *habitus* que se incute em seus membros que levam a falar em neutralidade e a reforçar a imagem de que interesses outros não devem ter espaço na agenda do diplomata. A fala ilustra, ainda, um antes e depois da diplomacia, em que “os colegas mais jovens se declaram” negros, mas, uma geração anterior, em geral, não concebia tal como possível. Deve-se levar em conta, portanto, outros elementos que entram na equação da neutralidade. À medida em que aumenta a quantidade relativa de pessoas pertencentes a um grupo minoritário, começa a haver a possibilidade de assumir uma identidade menos neutra e pode-se falar também numa burocracia com uma atuação mais ativa, como a seguir se esclarece.

### 6.1.2 A representação ativa na diplomacia

Como acima referenciado, a questão da representação na diplomacia é em geral tratada como representação do país. Assim, as características pessoais de quem ocupava o cargo diplomático tendo pesado muito mais no passado e, ainda, possa influenciar na escolha para determinados postos<sup>6</sup>, poderiam vir a ser superadas, desde que a(o) diplomata pudesse passar a imagem que o país deseja projetar, de uma verdadeira

---

<sup>5</sup> Entrevista Diplomata 6.

<sup>6</sup> Relembre-se a ausência de mulheres e pessoas negras nos postos de comando no chamado Circuito Elizabeth Arden (Washington, Nova Iorque, Roma, Paris, Londres e Buenos Aires).

democracia racial, como a nomeação de Raymundo Dantas ilustra. Com o aumento da representação negra no Itamaraty e a paulatina ascensão funcional de seus membros, cada vez mais essas pessoas passam a figurar como fonte de inspiração para ingressantes na carreira, mas também a se sentir mais à vontade para falar a favor de seu pertencimento racial.

Embora se reconheça que há diversos fatores que atuam na conversão de uma representação demográfica diversa na instituição, numa atuação dessas(es) burocratas com uma atenção aos interesses de seu grupo de origem, assim como há outros referenciais teóricos que eventualmente possam esclarecer essa relação<sup>7</sup>, optou-se por manter a lente da burocracia representativa, com seu ferramental teórico, para identificar na diplomacia, a presença do que se denomina de burocracia representativa ativa. Apenas a título de recordação do termo, esta é definida nos casos em que burocratas agem a favor do público que se pareça com elas(es) em termos de origem social.

É preciso ter cuidado quanto a forma como a temática da burocracia representativa é geralmente abordada, uma vez que seus estudos são especialmente voltados para a promoção de políticas públicas favoráveis a determinado grupo social (FERREIRA, 2014). No caso da diplomacia, diferentemente de órgãos encarregados de políticas públicas de cunho social, não há um fim institucional do próprio Itamaraty que se volte diretamente a um grupo social específico, ao contrário, sua função precípua é a política internacional, as relações exteriores do Brasil. Entretanto, para a composição do corpo diplomático há, aí sim, uma política pública setorial, voltada para a promoção da igualdade racial, que possibilita que se apliquem, em relação a ela, os conceitos da burocracia representativa ativa. Feita essa ressalva inicial, cabe verificar em que momento ou em que espaços se pode observar a presença de uma atuação mais proativa para a população negra.

O primeiro aspecto a ser destacado é que, diferentemente de diplomatas mais antigas(os) na carreira, ingressantes pelo sistema universal num momento anterior ao surgimento do PAA e a ampliação do debate nacional sobre ações afirmativas de modo geral, diplomatas que foram contemplados pela bolsa-vocação tendem a demonstrar uma

---

<sup>7</sup> O ativismo institucional, por exemplo, se afigura como abordagem por outra perspectiva, que pode, em estudos futuros, agregar elementos de análises ao estudo de caso realizado. A limitação temporal da tese, no entanto, não permitiu que todas as hipóteses rivais fossem devidamente enfrentadas.

ideia de identidade e representação mais forte, como discute Vera Lúcia Alves Rodrigues Lima:

A ênfase em representar a população negra se faz sentir com muita força na grande maioria das redações [primeiras seleções do PAA]; há uma consciência social e política muito grande nesse grupo em particular, um sentimento de pertencimento a um grupo discriminado e a necessidade de mostrar capacidade e qualificação para ingressar na Carreira através da oportunidade oferecida e fazer a diferença. Havia essa necessidade, compromisso de fazer a diferença, de mostrar que oportunidades permitem a real disputa por espaços na estrutura social, [...]. Esse ‘sentimento de grupo’ aparece com muita força e parece ter criado um grupo no sentido sociológico da expressão, um grupo que por meio de contatos online – *diplomacia ‘afro-descendente’* – trocavam informações, dicas de textos e de leituras, etc. Tudo indica que conseguiram unir esforços para se ajudarem na empreitada que é o processo de preparação para a seleção realizada anualmente pelo Instituto Rio Branco para a Carreira de Diplomata. (LIMA, 2005, p. 101) (itálicos originais).

Ao analisar as motivações de bolsistas, Vera Lima destaca, ainda, que “fazer a diferença e representar a população negra sub-representada parece ser um aspecto comum aos bolsistas” (p. 103). Essa propensão íntima é um dos elementos centrais para que uma pessoa se coloque como representante de seu grupo de origem. Embora não se possa assegurar, sem uma ampla pesquisa qualitativa, que a maioria das pessoas beneficiadas por programas passem a adotar essa postura, mormente em face da pressão interna para conformar seu comportamento ao modelo de trabalho (*work role*) diplomático, como apontam Sally Coleman Selden, Jeffrey L. Brudney e J. Edward Kellough (1998), foram identificadas por meio de entrevistas diplomatas que se posicionam como fiduciários de interesses de minorias (*trustee of minority interests*), em maior ou menor grau. Algumas falas vão no mesmo sentido dos depoimentos recebidos por Vera Lima, a exemplo:

Eu acho que elas [pessoas negras na diplomacia] podem ter um impacto maravilhoso [...] a começar pela representatividade. [...] Isso impacta também a confiança que o Brasil passa em uma negociação, em uma representação. [...] Então, primeiro, essa questão da representatividade que é muito importante, sem dúvida. Segundo lugar, eu acho que, com o passar do tempo, é conseguir transformar a representatividade em uma identidade, de significado. Não em uma representatividade de fachada apenas, mas uma identidade que tem conteúdo, que tem substância, que liga, e que tem um projeto específico. [...] Eu acho que os ganhos podem ser enormes [...] se a gente conseguir avançar, por exemplo, a pauta de Durban, avançar as ações afirmativas para além de

uma política de identidade, pensar a questão de raça nas políticas macroeconômicas<sup>8</sup>.

Ao se realizar as entrevistas, com o objetivo de verificar a propensão dessas pessoas a defesa de posições que favorecessem de alguma forma a população negra, foram identificadas, mais do que a propensão, duas ações efetivas, com uma forte agência de pessoas negras, o que permitiu avançar na discussão sobre burocracia representativa ativa e, ainda, estabelecer uma relação com o combate à desigualdade racial.

#### 6.1.2.1 Mecanismos de combate à desigualdade promovidos por pessoas negras

Conforme anteriormente discutido, são limitados os mecanismos de combate à desigualdade passíveis de identificação na Diplomacia, sendo que o principal deles, o PAA é um mecanismo sistêmico e, portanto, relacionado a outras relações internas e externas que o favoreçam. No entanto, do ponto de vista mais individual ou de grupo, identificou-se duas formas de atuação, que podem ser enquadrado nas categorias de apoio compensatório (NAGEL, 1973; TAYLOR, 2009) e de reciprocidade (REYGADAS, 2008)<sup>9</sup>.

Uma das formas de apoio compensatório identificada foi um programa de treinamento especial, na forma de tutorias. Embora diplomatas há tempo venham trabalhado com esse tipo de abordagem, inclusive inserindo-se no mercado de trabalho como professores em cursos preparatórios ou mentorias pagas<sup>10</sup>, uma das críticas realizadas por candidatas e candidatos especificamente em relação ao PAA, foi a ausência de um acompanhamento acadêmico do programa pelo IRBr (LIMA, 2005; OLIVEIRA, 2011; PEREIRA, 2014). O errático sistema de tutores oferecido, segundo depoimentos sistematizados por Ana Paula Oliveira (2011) e Elcimar Pereira (2014), além dos colhidos

---

<sup>8</sup> Entrevista Diplomata 4.

<sup>9</sup> Ver subseção Mecanismos de combate à desigualdade, no capítulo Ações Afirmativas e Desigualdade.

<sup>10</sup> A título exemplificativo, ver <https://www.grupoubique.com.br/cursos/programa-mentoria-individual-concurso-diplomata-cacd>. Acesso 21.09.2022.

no âmbito da pesquisa, demonstra que havia uma distância entre o que a(o) candidata(o) necessitava e o que a(o) diplomata mentor poderia oferecer:

Esse acompanhamento funcionou em alguns momentos, e em outros não. A gente tentava engajar os colegas que tivessem interesse no Programa para orientar os selecionados. Essa orientação, nos últimos anos, acabou ficando um pouco renegada, porque percebemos uma certa disfunção da nossa iniciativa. Muitos diplomatas mais antigos, que queriam ajudar, não tinham acompanhado a evolução do concurso. Então, acabavam não podendo dar grande contribuição. Então, esse foi um dos pontos fracos que o Programa teve nos últimos anos, que acabamos finalizando e que voltava com os próprios (ex) bolsistas se prontificando a ajudar alguns grupos de bolsistas. (OLIVEIRA, 2011, p. 76)

De forma a suprir a deficiência do programa, merece destaque que essa iniciativa tenha partido dos próprios ex-bolsistas, ou seja, pessoas negras a favor de outras pessoas negras para compensar as dificuldades específicas desse grupo com a preparação para o concurso:

ENTREVISTADORA: Você foi bolsista durante quatro anos, certo? Nesse período você tinha algum tipo de acompanhamento, para além de prestar conta do dinheiro que você recebia do programa?

PENDO<sup>11</sup>: Não, não, não tinha. Hoje em dia, (...) foi uma coisa que minha turma [2009], minha turma do Rio Branco começou. Foi um sistema de tutoria de bolsista, a gente tinha ‘tutorando’, eu tinha dois. Eu ajudava esses bolsistas a se programar, dava orientação sobre métodos de estudo, livros que achava imperdíveis, artigos que eu achava superimportantes de serem lidos, recomendações de professores. Enfim, mas esse tipo de apoio eu não tive não. Teria sido bem legal ter, mas eu não tive não.

ENTREVISTADORA: Sim, mas esse processo de tutoria, foi uma proposta que surgiu do Instituto Rio Branco? Dos bolsistas? Como foi isso? Dos ex-bolsistas?

PENDO: Não tenho muita certeza, mas eu acho que isso foi uma coisa que começou com dois colegas de turma meus. Eles conversando um dia sobre a preparação pro concurso, isso já tem um tempinho. Mas, eu me lembro que (...) foi o Abayomi, que é um colega de turma meu, conversando com o outro colega (...) de turma nosso, mas que não era bolsista. O Abayomi falando que teria sido legal se ele tivesse tido oportunidade de conversar com alguém que já tivesse feito o concurso, ou que tinha feito o concurso há pouco tempo, para ter dicas, ter orientações. E aí eles dois resolveram consultar nossa turma, para ver quem se interessaria em ser o tutor de bolsistas... Foram esses dois meninos que começaram. E aí eu e outros colegas ex-bolsistas, na grande maioria,

---

<sup>11</sup> Na pesquisa, a autora esclarece que os nomes foram substituídos por pseudônimos para garantir o anonimato.

fomos tutores dessa turma de bolsistas de 2009. (Pendo, 35, ex-bolsista, diplomata) (PEREIRA, 2014, p. 171).

Mais do que efeitos – mesmo porque o resultado da aprovação envolve outros fatores – a iniciativa, em si, é mostra de uma mudança de postura de diplomatas que decidem por abandonar uma postura neutra, adotando uma pró-atividade em termos de buscar produzir impactos no CACD. No entanto, ainda assim, era um acompanhamento acadêmico pouco sistematizado, como se vê dessa outra manifestação:

ADLA: Atualmente, o bolsista, ele fica, praticamente, solto, ele não tem, de fato, uma supervisão técnica. O que eu acho que se o Itamaraty estivesse interessado de fato em incluir negros na diplomacia no Rio Branco, como deveria acontecer, o Programa deveria ser reformulado. No ano em que eu entrei tiveram umas tentativas, foi feita tutoria por alguns diplomatas negros, aprovados anteriormente. Mas, os diplomatas estão trabalhando muito, têm seus próprios cursos, então, eles precisam dedicar, na medida do possível, eles não tinham pernas, para nos ajudar e aí demora muito... (Adla, 28, ex-bolsista que não se tornou diplomata). (*idem, ibidem*).

O que se pode perceber é que esse sistema de tutorias continuou durante bastante tempo, até que, em 2021, essa proposta ganhou um novo patamar de sistematização, com a criação da Mentoria Mônica de Menezes Campos. Seu surgimento é abordado em entrevista realizada:

Aí uma pessoa entrou no grupo [de leituras] recentemente, uma mulher branca, inclusive, e começou a falar da mentoria, que era difícil dar mentoria para as mulheres [...] E aí eu olhei assim e falei [...] mulheres são minoria, é minoria aqui, inclusive mulheres brancas, mas, quando a gente pega a questão de raça, tipo, a gente não tem nem um dado... [...] A gente estima que não sejam nem 5% [de pessoas negras] apesar do dado do IPEA dizer que são 9. E aí assim, para mim a questão mais urgente é a questão racial. Se a gente for fazer mentoria, a gente tem que fazer mentoria com pessoas negras. E aí a gente teve um debate primeiro se seria para mulheres negras apenas, aí eu falei assim... as mulheres negras ainda são minoria inclusive dentro das cotas, mas [...] dado o quadro geral do Itamaraty eu não acho legal a gente limitar só para mulheres, acho que a gente deve colocar homens também<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Entrevista Diplomata 4.

É importante, aqui, resgatar um dos fatores apontados por Thompson (1976) como favoráveis a formação de uma burocracia representativa ativa, qual seja a proximidade física que se estabelece entre membros do grupo minoritário, possibilitando uma interação, especialmente quando não há uma pressão de pares para que o tema não seja tratado. Como se nota do depoimento acima, dada a convivência em um grupo de leitura, as pessoas que o compunham tinham uma proximidade que possibilitou a conversão de uma burocracia representativa passiva em uma ativa. Surge, assim, a Mentoria Mônica de Menezes Campos<sup>13</sup>, cujo nome remete à primeira diplomata negra a ingressar por concurso no Itamaraty, no ano de 1979<sup>14</sup>.

Afirmou-se que o sistema de mentoria se daria de forma mais sistematizada que as ações anteriores e, portanto, é importante destacar os seguintes objetivos do programa que foram estabelecidos por seus membros, em documento a que o autor obteve acesso<sup>15</sup>:

- (i) aumentar o número de pessoas negras nos quadros da diplomacia brasileira;
- (ii) promover debates sobre os atuais desafios das medidas de ações afirmativas no Itamaraty (cotas e programa de bolsas para afrodescendentes) e sobre as principais dificuldades enfrentadas pelas(os) candidatas(os) negras(os) durante o processo seletivo [...](iii) pautar as questões de raça e gênero no âmbito do MRE como indispensáveis para a construção de políticas públicas (internas e externas).

Nota-se, assim, um escopo mais amplo que o aumento da representação demográfica negra no Itamaraty, por si só relevante, por buscar, no que possível, aprimorar a própria política pública, para “não mudar só a paisagem do ministério, mas transformar suas práticas”<sup>16</sup>. Tanto assim, que esse documento acima referido, foi entregue a alta direção do Itamaraty, a pedido desta, para estudo de viabilidade de institucionalização de algumas das medidas propostas.

Para além do acompanhamento acadêmico, por meio de “encontros individuais entre mentoras(es) e candidatas(os) e [...] encontros coletivos, voltados para os temas cobrados nas provas” (MENTORIA, 2022), a Mentoria Mônica de Menezes Campos, em

<sup>13</sup> Informações disponíveis no perfil do Instagram <https://www.instagram.com/mentoriamonicaademenezescampos/>. Acesso em 21.10.2022.

<sup>14</sup> Ver, para mais detalhes, especialmente a seção 3.3 Presença negra na diplomacia.

<sup>15</sup> Ver Anexo C – Mentoria Mônica de Menezes Campos.

<sup>16</sup> Entrevista Diplomata 4.

seu primeiro ciclo, intermediou a obtenção de bolsas de estudo parciais ou integrais em diversas disciplinas, por cursos preparatórios e professoras(es) particulares, distribuindo 100 (cem bolsas), no valor de R\$ 175.907,00 (cento e setenta e cinco mil e novecentos e sete reais), uma vez que nem todas as pessoas que obtém acesso à mentoria participam do PAA. Conforme destaca Thomas Nagel (1973, p. 350), o aporte financeiro (*financial support*) é outra medida compensatória que visa a qualificar quem teve reduzida sua qualificação por discriminação racial ou sexual e, assim, promover a pauta antidiscriminatória.

Para além do apoio compensatório, a Mentoria também atuou com base no mecanismo da reciprocidade, de que fala Luis Reygadas (2008), por meio de “intercâmbios e redes de ajuda mútua que reforçam a solidariedade e melhoram o desempenho dos participantes” (p. 49). Os encontros coletivos promovidos, para além do apoio acadêmico, também proporcionava discussões sobre gênero e raça, além do resgate da história das relações raciais e de gênero no Itamaraty. Essa medida não se assemelha ou restringe a “autoajuda”, como se queixou no passado uma candidata, em depoimento colhido por Elcimar Pereira (2014), mas busca auxiliar na superação da insegurança em conquistar uma vaga, como se vê do seguinte depoimento:

[...] eles tão marcando para de vez em quando, umas duas ou três vezes por ano eu fazer umas palestras para esses bolsistas, que é a questão emocional. O cara não acredita que ele pode ser diplomata. Ele até faz, recebe a bolsa, mas tem alguma coisa lá dentro, no âmago, que ele não fala com ninguém, que ele se acha uma fraude, a tal da síndrome do impostor que as mulheres têm, os negros também têm. Tipo, *I'm not supposed to be here*. Sabe, assim? Então, isso muito acontece e eu diria que isso é tão importante quanto a quantidade de horas de matérias que as pessoas vão estudar, porque se você não acredita, tudo isso vai ter um efeito na hora de você fazer<sup>17</sup>.

Em dois eventos transmitidos ao vivo pelo canal da Mentoria Mônica de Menezes Campos, no Instagram<sup>18</sup>, é bastante citado pelas novas diplomatas que foram mentorandas o suporte emocional obtido na preparação para o CACD, além do apoio em relação à

<sup>17</sup> Entrevista Diplomata 3.

<sup>18</sup> Live com aprovadas e mentoras, realizadas no dia 13.08.2022 e 20.08.2022. Disponíveis em: [https://www.instagram.com/tv/ChND3-wlOZT/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link](https://www.instagram.com/tv/ChND3-wlOZT/?utm_source=ig_web_copy_link) e [https://www.instagram.com/tv/ChfHMMLlhY7/?utm\\_source=ig\\_web\\_copy\\_link](https://www.instagram.com/tv/ChfHMMLlhY7/?utm_source=ig_web_copy_link). Acesso em 16.10.2022.

forma de preparação, em como se dedicar ao estudo, não somente quanto ao conteúdo a ser estudado. Não tendo sido possível obter acesso a todas as pessoas que obtiveram tutoria nos moldes anteriores, para estabelecer uma série histórica, possibilitando uma comparação mais acurada, ainda assim, com pouco tempo de execução, nesse novo formato, os resultados obtidos pela Mentoria são bastante promissores, em termos de desempenho das(os) mentorandas(os) nas etapas do CACD. Na última edição do concurso, já nesse ano de 2022, 12 de 50 pessoas passaram no TPS, das quais sete mulheres chegaram até a última fase do CACD. Ao final, quatro mentorandas foram aprovadas e se tornaram diplomatas. É possível que outros fatores possam ter influenciado nesse resultado, como tempo de preparação e participação prévia no PAA. Controlando essas duas variáveis, vê-se que das quatro aprovadas, apenas duas foram beneficiadas com a bolsa-vocação (em um ou dois editais) e apenas duas delas haviam sido aprovadas em todas as fases de CACDs anteriores, ficando fora da classificação final. De acordo com o Anuário do IRBr (BRASIL, 2020), a média de bolsas recebidas até que haja aprovação no concurso é de duas ou mais, mas a mentoranda que recebeu mais bolsas, recebeu apenas duas. A média de anos de estudo, no entanto, é compatível com demais cacadistas, em quatro anos e meio<sup>19</sup>, sendo que, de acordo com o último Guia de Estudos, a média ficou em cinco anos.

Diferentemente da coordenação do projeto, a cargo exclusivo de pessoas negras, o trabalho de acompanhamento (mentoreamento) não se restringiu a essas, por razões numéricas. De acordo com o documento elaborado pela mentoria, eram 30 diplomatas mentorandas(es) no Primeiro Ciclo (outubro de 2021 a junho de 2022), com o início do Segundo Ciclo (setembro de 2022) esse número foi ampliado para 53 diplomatas mentorandas(es). Nas palavras de um(a) idealizador(a) do projeto:

A questão é a seguinte? Como fazer um programa de negros para negros se somos cerca de 5% da instituição? É claro que um programa grande tem que contar com brancos que são a maioria da instituição. Mas nem por isso deixa

---

<sup>19</sup> Esse número é estimado. Para tanto foi levado em conta o ano do último CACD que as mentorandas participaram até o ano de aprovação (2022), que entre 3 e 6 anos. Mesmo com a ausência de concurso no ano de 2021 esse foi contabilizado, uma vez que, em geral, a dedicação aos estudos é contínua, quando se sabe que as provas serão retomadas no futuro.

de ser representativo na minha opinião, pois a liderança e a condução do processo é negra<sup>20</sup>.

A participação de pessoas não-negras, defendendo interesses que não são exatamente de seu grupo de origem, remete a uma prática que extrapola aos objetivos da tese. O tensionamento institucional<sup>21</sup> (SILVA, 2019), o ativismo burocrático (FERREIRA; COSTA; SILVA, 2020) ou ativismo institucional<sup>22</sup> (ABERS, 2021) aparecem como alternativas de análise. Mais pesquisas na área seriam necessárias para identificar se a abordagem do ponto de vista da burocracia representativa ou de uma das hipóteses rivais explica mais adequadamente esse fenômeno. De qualquer sorte, do ponto de vista jurídico, seja qual for a teoria que mais bem explique o como ou porquê da atuação de pessoas nas instituições, a favor de uma causa, a agência de beneficiários das ações afirmativas a favor do combate à desigualdade racial é o elemento normativo que deve ser destacado para compreensão dessa política pública.

#### 6.1.2.2 Proposta de diagnóstico da diplomacia

Rafael Guerreiro Osório (2006, p. 47) adverte que a elaboração de qualquer iniciativa de ação afirmativa para o serviço público deve ser precedida de um “diagnóstico da situação efetiva da composição racial dos servidores públicos e do tipo e extensão das desigualdades existentes entre servidores brancos e negros”. Afinal, como conclui acertadamente, “não é possível estabelecer cotas como números mágicos”. Ao se defrontar com o pioneirismo e longevidade do PAA, no entanto, espanta o fato de que jamais ter sido levado a cabo um diagnóstico desse tipo. Essa ausência de dados concretos é que leva a discrepâncias entre quem considera que a Diplomacia conta com algo em

---

<sup>20</sup> Entrevista Diplomata 4.

<sup>21</sup> O mecanismo do tensionamento institucional é caracterizado como “ativistas e aliados institucionais sensíveis (ou sensibilizadas) para a questão racial, atuantes dentro do governo, como dirigentes, burocratas ou por meio da colaboração em instâncias de participação social, que propuseram, promoveram ou permitiram mudanças institucionais importantes em políticas públicas” (SILVA, 2019, p. 145).

<sup>22</sup> O “ativismo institucional seria a ação coletiva em prol de causas contenciosas quando realizada por atores em instituições” (ABERS, 2021, p. 32).

torno de 9% (LIMA OLIVEIRA, 2011), 11% (ROCHA, 2021) ou apenas 4%, de acordo com Ernesto Batista Mané Júnior<sup>23</sup>, em 2020, chegando a 5%, na percepção subjetiva de diplomatas entrevistadas(os), em 2022.

Pesquisa de caráter voluntário, realizado pelo Ministério do Planejamento (MPDG), em 2014, soçobrou, em razão de ter sido o Itamaraty “o órgão de mais baixa participação” (GUEBEL et al., 2017, p. 441). Conforme anteriormente já apontado, houve tentativas desse censo da diplomacia, por meio do CCGR, em 2017, o qual acabou sem resposta pela maioria dos diplomatas. A questão voltou novamente a pauta, com o lançamento no final de 2020, do Edital Diversidade ADB<sup>24</sup>, “com o intuito de conhecer, em profundidade e com rigores estatísticos, o perfil e a opinião dos diplomatas brasileiros”, com destaque para os seguintes elementos:

A1. Obtenção de dados sobre a composição atual do corpo diplomático, tais como gênero, raça, orientação sexual e identidade de gênero, deficiência, idade, origem geográfica, patrimônio, estado civil, nacionalidade e profissão do cônjuge, dependentes, parentesco com outros membros do Serviço Exterior Brasileiro, classe da carreira, postos e lotações ocupados (ADB, 2021).

Como se nota, são dados sensíveis e de difícil obtenção, a não ser que haja uma adesão voluntária e disposta a esclarecer as questões levantadas. A pesquisa ainda se encontra em curso e, segundo fontes ligadas ao Itamaraty, existe a mesma resistência por parte de alguns diplomatas em apresentar respostas, principalmente em relação aos critérios em que se baseiam os processos de promoção na carreira. Tão importante quanto o levantamento em si, é sua origem que, mais uma vez, remete à atuação de diplomatas negras(os) na condução do processo:

Na verdade, a proposta inicial dela [representante da ADB] era criar uma diretoria de diversidade na ADB. E aí ninguém quis ser diretor, porque não bota a cara a tapa. Aí eu sugeri [...] por que a gente não contrata alguém, um grupo de pesquisa para fazer um estudo sobre o perfil do diplomata brasileiro? E, aí, a ideia começou a se desenvolver. Ela [representante da ADB] escreveu um projeto, um termo de referência para contratar, enfim, um edital da ADP.

---

<sup>23</sup> Ver <https://piaui.folha.uol.com.br/materia/dos-atomos-ao-itamaraty/>. Acesso em 22.09.2022.

<sup>24</sup> Ver Anexo D – Edital Diversidade ADB.

Isso passou em assembleia no ano passado [2020]<sup>25</sup>. (esclarecimentos acrescidos).

Não é possível afiançar se os resultados almejados serão alcançados. A presente abordagem tem mais um caráter de apontar a atuação de uma burocracia representativa ativa em termos de pautar e, após novas resistências surgidas, mobilizar uma base de apoio para que fosse dado continuidade ao processo:

E, aí, agora, esse ano [2021], começaram a questionar isso. [...] E a presidência da ADB falou assim, não? então vamos votar de novo... aí foi e votou de novo. Foi a assembleia, assim, com mais gente na história da assembleia da ADB. [...] Tinha umas 160 pessoas, mais ou menos, 160 diplomatas. [...] Inclusive, além dos 160 votos a gente se organizou, assim, para [que] quem não pudesse estar presente [pudesse] votar por procuração. Então, cada pessoa tinha mais 5 votos, 7 votos de procuração. E aí [...] foi aprovado de novo (risos), pela segunda vez, e foi um marco. Porque foi uma coisa que foi construída de baixo, foi construída de baixo, com várias reuniões primeiro dentro do grupo de estudos, depois ampliou-se para outras pessoas da ADB e tudo mais.<sup>26</sup>

Uma vez mais, é destacada a sinergia entre diplomatas negras(os) e brancas(os). A teoria da burocracia representativa ativa contribui para explicar essa liderança na condução do processo, mas, tanto quanto em relação à mentoria, é incapaz de explicar a adesão voluntária de outros grupos raciais na defesa de uma proposta que ao lançar mais luzes sobre a composição racial do Itamaraty, também pode ser instrumentalizada como crítica à desigualdade racial existente, fragilizando, assim, a hegemonia desse grupo nesse espaço.

## 6.2 PILAR CULTURAL-COGNITIVO

O pilar cultural-cognitivo se beneficia da lógica weberiana da ação, como ação social, relacional, para valorizar o sentido que os atores atribuem a seus comportamentos.

---

<sup>25</sup> Entrevista de Diplomata Anônima(o) em 01.12.2021.

<sup>26</sup> Entrevista de Diplomata Anônima(o) em 01.12.2021.

Esse sentido é uma decorrência de concepções partilhadas que constituem a natureza da realidade social e criam os padrões por meio dos quais o sentido às coisas é dado. De acordo com o autor, o uso do termo com o hífen (cultural-cognitivo) enfatiza que “os processos interpretativos internos são moldados por estruturas culturais externas” (p. 67), mas não desconsidera uma dimensão ainda mais fundamental, que é a sua função constitutiva da realidade. Dá-se importância, assim, à dimensão simbólica, capaz de construir a realidade social. O aspecto relacional dessa dimensão se expressa na medida que tanto as estruturas culturais podem moldar as crenças individuais e seus comportamentos, quanto construtos individuais podem também reconfigurar sistemas de crenças.

Essa dimensão simbólica pode ser útil para verificar se a presença negra tem ajudado a desconstruir a imagem do Itamaraty como “o último refúgio da nobreza” (MOURA, 2007, p. 47), em que a imagem do Barão do Rio Branco se espelha na quantidade de homens brancos que compõem suas fileiras. O contraponto de quem deve merecer homenagens será investigado nessa seção. Uma dificuldade a ser considerada, no entanto, é que, diferentemente da opção individual numa esfera privada, muitas dessas expressões referidas são fortemente condicionadas, resultando nos sentimentos que informam esse pilar, de acordo com Scott (2014), de certeza, por um lado, aos que se alinham às prevalentes crenças culturais, ou de confusão ou desorientação, aos que contrariam tais cânones. Mais especificamente, há se (tentar) ter presente o processo de branqueamento a que se vê submetido a(o) diplomata negra(o), desde o curso de formação no Instituto Rio Branco e ao longo do processo de ascensão na carreira e a oportunidade de manifestação de sua negritude.

O material primário de investigação é documental, em especial aqueles que expressam um senso de grupo, produzido nos primeiros anos da carreira, e que, ao mesmo tempo, possuem uma função fundamental de inculcar o *habitus* nos neófitos. Não se pretende, no entanto, questionar o *habitus* diplomático e a representação que diplomatas fazem de si e valores que cultivam. O que move a presente seção é buscar identificar em que medida – se é que em alguma – a presença de uma burocracia negra, mais ativa, influi na cultura institucional do Itamaraty, a partir da consolidação de um programa de ações afirmativas.

### 6.2.1 Guias de estudos

Os Guias de Estudo eram documentos oficiais, produzidos pelo Itamaraty, de 1992 a 2013, apresentando anualmente informações básicas sobre o CPCD, inicialmente e após 1995 sobre o CACD, com questões discursivas da segunda e terceira fases que tenham obtido nota máxima pelas bancas examinadoras, além de bibliografia de estudo sugerida. A partir de 2013, a produção dos Guias a cargo do Itamaraty é descontinuada, passando a ser produzido pelas(os) ex-cacdistas, diplomatas aprovadas(os). A pesquisa exploratória realizada não foi capaz de identificar os motivos que teriam levado à interrupção dessa produção institucional, que apenas retorna, de forma parcial, no período de 2017 a 2019, quando o IRBr passou a disponibilizar na página da instituição promotora do concurso um padrão de respostas definitivo.

A abordagem quanto ao conteúdo dos Guias não será objeto de análise, remetendo-se ao trabalho de Daniel Lopes Bretas (2017) para uma investigação mais detalhada no período de 1995 a 2010 em relação à bibliografia recomendada. O único destaque que merece ser feito é que nos guias elaborados pelo Instituto eram apresentadas apenas a resposta de cada questão que obtivera a maior nota. Tais respostas, no entanto, não correspondiam as que eram elaboradas na prova, mas, sim, aquelas que, após receberam a nota, eram submetidas a quem as tinham elaborado para correções e, dessa forma, apresentarem uma resposta realmente perfeita<sup>27</sup>. Havia com isso uma impressão falsamente transmitida de que a escrita de candidatas e candidatos nas provas eram isentas de quaisquer erros, dando ares de excelência que não correspondia à realidade. Diferentemente, os guias elaborados por ex-cacdistas passaram a apresentar tanto as melhores respostas, sem retoques, quanto as piores, refletindo de forma mais realista o que era aceito como resposta válida. Essa mudança retira um pouco da área de erudição/diletantismo que permeia a diplomacia, revelando como respostas produzidas na tensão do momento são avaliadas, ainda que com pequenos erros.

Para além desse aspecto, os elementos de principal interesse nesses guias são os constantes da parte introdutória, em especial a parte descritiva do perfil de estudantes do IRBr que os elaboraram. Isso porque, a partir de 2015, com a introdução das cotas raciais,

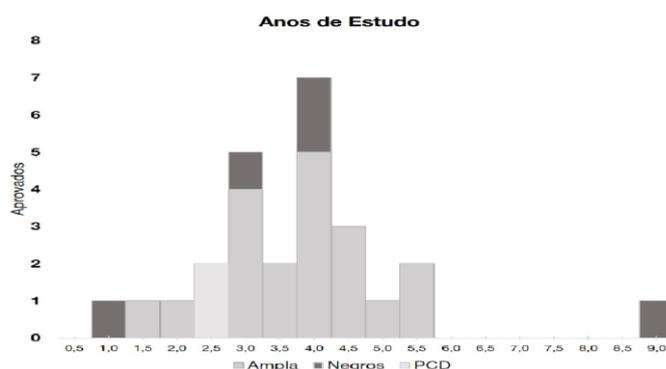
---

<sup>27</sup> Informações coletadas de <http://www.atualidadesconcursos.com.br/blog/guias-de-estudo-cacd/>. Acesso em 22.09.22.

a representação demográfica negra é aumentada, em pelo menos, um quinto dos ingressantes (20%), com isso, nesse subgrupo, é possível considerar que há uma relativa massa crítica<sup>28</sup>, em tese, capaz de tematizar questões que poderiam ser ignorados pela maioria de outro grupo racial (branco).

Essa expectativa, no entanto, não se confirmou. Em nenhum dos Guias a questão racial é tematizada, sequer apontando o percentual de pessoas negras que compõe a turma, embora, em quase todos eles o registro de gênero seja feito. Apenas o Guia de Estudos de 2018 (Guia da Capivara Cética<sup>29</sup>), correspondente à Turma do Rio Branco 2019-2020, consta informação sobre o tempo de preparação para o concurso desagregado para candidatas(os) cotistas raciais (11 meses o menor e 9 anos o maior período). O gráfico que ilustra essa divergência apresenta um aspecto que merece ser destacado, conforme Figura 4 abaixo. O eixo X, que identifica a categoria das vagas em que se deu o ingresso, traz uma simplificação que pode ser problematizada.

Figura 6 - Anos de Estudo



Fonte: Turma do Instituto Rio Branco (2020, p. 6)

São apresentadas três categorias: ampla, negros e PCD. Nesse sentido, mais do que o número de aprovados em cada categoria, que até pode corresponder o número de

<sup>28</sup> A teoria da massa crítica, proposto por Drude Dahlerup (1988) aponta que determinado percentual atingido por uma minoria, cerca de 30%, passando a ser uma ‘grande’ minoria, é capaz de articular melhor os interesses desse grupo. Tal percentual, consagrado em documentos até mesmo da ONU, vem sendo objeto de críticas, demonstrando que o número não é por si capaz de mudança na política (GREY et al., 2006) a depender de elementos externos que podem impactar essa representação.

<sup>29</sup> Todos os guias têm nomes esdrúxulos de animas, tentando transmitir uma identidade ao grupo.

peças negras com o número de peças que ingressaram pelas cotas, é a sinédoque<sup>30</sup> que chama atenção. A escolha do termo pode ter configurado uma opção, mas também, como se cogita aqui, um ato falho, “uma mancada do discurso consciente” (GONZALES, 1984, p. 239). Sem pretender taxar de racista qualquer que seja, suficiente é demonstrar o aspecto simbólico em se identificar “ampla concorrência” em oposição a “negros”. De um lado, uma categoria referida às vagas, de outro uma categoria referida a pertencimento racial. E, como deixa a entrever, como natural fosse ter, no primeiro caso, peças brancas e no segundo, peças cotistas, ou, numa outra leitura, peças negras somente ingressam no serviço público por meio de cotas. O significado da escolha “negros” ao invés de “cotistas raciais” ou algo do gênero, acaba por relevar um traço da sociedade brasileira, caracterizada como branquitude: “um lugar de privilégio racial, econômico e político, no qual a racialidade, não nomeada como tal, carregada de valores, de experiências, de identificações afetivas, acaba por definir a sociedade (Bento, 2002, p. 7). Essa conclusão não se constrói no vácuo, ela decorre do histórico tanto do próprio Instituto em relação ao qual é produzida (SISS; ALMEIDA, 2019), quanto da sociedade em que se vê inserida (SCHUCMAN, 2012).

Esse aspecto simbólico, presente na sociedade e formador da cultura e do comportamento de novos(as) diplomatas, recém ingressas(os), é condizente com a postura da instituição, que não acolhe as cotas como uma política pública afirmativa conformadora da própria ideia de igualdade (GERAPETRITIS, 2016) e digna de reconhecimento, como se nota da seguinte fala:

Eu acho que o discurso da gente ainda é um discurso tímido. É como se a sociedade não gostasse de ouvir que o Itamaraty tem cotas, entendeu? Enquanto eu acho que a gente devia fazer esse discurso com muita honra e orgulho. E devia trazer isso para ser carro chefe da nossa presença. A instituição não assumiu isso, ela meio que se envergonha. [...] Dentro de uma ética liberal, a pessoa que entra por ser negra ou por ser mulher, [...] na ética liberal, aquilo é um privilégio que ela está tendo [e] que ela fica envergonhada de ter tido, porque significa que ela normalmente não teria aquele espaço e ela passou a ter. [...] Então, é como se a instituição ainda estivesse totalmente

---

<sup>30</sup> “Tropo que se funda na relação de compreensão e consiste no uso do todo pela parte, do plural pelo singular, do gênero pela espécie, etc., ou vice-versa”, de acordo com o Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.

contaminada por essa ética que não reconhece a legitimidade e o avanço de um processo de cotas<sup>31</sup>.

Percebe-se, assim, uma cultura institucional que dificulta o despontar de uma burocracia representativa ativa, na medida em que não há uma política interna a reconhecer a importância da presença negra, para além da trazida pelo PAA e pelas cotas raciais. É isso que acaba por transparecer em um dos Guias de Estudo e cuja ausência do tema nos demais, reforça. Nesse caso, a abordagem do tema racial segue o previsto e esperado de novos diplomatas, a demonstrar já um processo de adequação à estrutura e lógica de operação da instituição a que ingressam, em que o corpo negro é visto como estranho e não pertencente a esse espaço.

## 6.2.2 Patronesses e Patronos de Turmas

Os Guias de Estudo, a partir de 2014, revelam uma identidade de grupo que se formou em razão da preparação para o CACD, a tomar o nome de animais que os caracterizam. Já a escolha da patronesse ou patrono da turma é uma oficialização de uma homenagem e também de uma identidade, criada ao final do curso de formação no Instituto Rio Branco. Nos dizeres do Secretário Matheus Knispel da Costa, orador da Turma João Cabral de Melo Neto “segundo a tradição da Casa, havia de escolher um patrono, alguém que desce nome a turma, o indivíduo representativo ao mesmo tempo do legado que recebemos ao ingressar na carreira e dos ideais que devem guiar nosso trabalho, enquanto membros do serviço exterior brasileiro”<sup>32</sup>. No período estudado, o quadro abaixo ilustra os nomes de turmas escolhidos. Uma vez mais, o objetivo é tentar observar, a partir da adoção de ações afirmativas, eventual tematização de questões ligadas à desigualdade racial. Os dados foram obtidos a partir de publicações com discursos das formaturas e de notícias veiculadas na mídia, possibilitando a elaboração do Quadro 17.

---

<sup>31</sup> Entrevista Diplomata 5.

<sup>32</sup> Discurso na Cerimônia de Formatura dos alunos do Instituto Rio Branco, disponível em <https://youtu.be/eg4IfjfwyK>. Acesso em 12.10.2022.

Quadro 17 - Nome de turmas de formando no IRBr (1989-2020)

TURMA	PATRONESSE/PATRONO	TURMA	PATRONESSE/PATRONO
1989	Embaixador Dias Carneiro	2005	Afonso Arinos de Melo Franco
1990	San Tiago Dantas	2006	Maria José Mendes Pinheiro de Vasconcellos
1991	-	2007	Souza Dantas
1992	-	2008	Heitor Villa-Lobos
1993	-	2009	Joaquim Nabuco
1994	-	2009	Dra. Zilda Arns
1995	Antônio Carlos Jobim	2010	Embaixador Paulo Nogueira Batista
1996	Florestan Fernandes	2012	Milena Oliveira de Medeiros
1997	Darcy Ribeiro	2012	Oscar Niemeyer
1998	-	2013	Nelson Mandela
1999	Ítalo Zappa	2015	Paulo Kol
2000	João Cabral de Melo Neto	2015	Dom Paulo Evaristo Arns
2001	Vinícius de Moraes	2017	Bertha Lutz
2002	Antonio Houaiss	2018	Marielle Franco
2002	Celso Furtado	2019	Aracy Guimarães
2003	Sérgio Vieira de Mello	2020	João Cabral de Melo Neto
2004	Wladimir Murinho	2021	José Jobim

Fonte: elaboração do autor.

Observações:

1. Não foi possível identificar todos os nomes das turmas no período observado.
2. Há anos em que há mais de uma turma coincide, embora haja diferença entre o mês de ingresso e o de formatura, que foi omitido, assim como situações excepcionais em que mais de uma turma se forma.

Foram estabelecidas seis categorias para classificação das personalidades homenageadas<sup>33</sup> com nomes de turmas de acordo com a área de atuação e maior destaque e reconhecimento público: antirracismo, artes, democracia, diplomacia, direitos humanos e igualdade de gênero. Buscou-se, ainda, observar cada personalidade em mais de um campo, considerando a principal área de atuação e vinculação a que obteve maior destaque (diplomacia, igualdade de gênero, luta antirracista, resistência à ditadura militar, promoção de direitos humanos). Em seguida foi assinalado o motivo exposto para a escolha pela turma da pessoa homenageada de acordo com os discursos localizados proferidos pelas(os) oradoras(es), na cerimônia de formatura, resultando no Quadro 18.

Quadro 18 - Personalidades homenageadas

NOME	ATUAÇÃO	DESTAQUE	MOTIVO DA ESCOLHA
------	---------	----------	-------------------

<sup>33</sup> Deu-se preferência às informações extraídas de verbetes-biográficos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil – CPDOC da Fundação Getúlio Vargas – FGV. Disponível em: <https://cpdoc.fgv.br/acervo/dicionarios>. Acesso em 23.10.2022, embora outras fontes também tenham sido consultadas.

Embaixador Dias Carneiro*	Diplomacia	Economia política	-
San Tiago Dantas	Direito	Política	-
Antônio Carlos Jobim	Música	Bossa Nova (música)	-
Florestan Fernandes	Sociologia	Sociologia crítica	-
Darcy Ribeiro	Etnologia	Povos indígenas/Educação	-
Ítalo Zappa*	Diplomacia	Países em desenvolvimento	-
João Cabral de Melo Neto*	Literatura	Cultura popular	-
Vinícius de Moraes*	Poesia/Música	Bossa Nova (música)	Amor à pátria
Antonio Houaiss*	Intelectual	Enciclopedista	-
Celso Furtado	Economia	Subdesenvolvimento	Aperfeiçoamento acadêmico
Sérgio Vieira de Mello*	Diplomacia	Direitos Humanos	Homenagem póstuma (inspiração pela busca da paz)
Wladimir Murtinho*	Diplomacia	Cultura nacional	Ação virtuosa na carreira diplomática e na difusão cultural
Afonso Arinos de Melo Franco	Diplomacia	Multilateralismo	Vocação universalista da política externa
Maria José Mendes Pinheiro de Vasconcelos*	Diplomacia	Igualdade de gênero	Inconformismo com as desigualdades
Souza Dantas*	Diplomacia	Luta contra antissemitismo	Dever humanitário
Heitor Villa-Lobos	Música	Nacionalismo musical	Múltiplas formas do projeto coletivo
Joaquim Nabuco*	Diplomacia	Abolicionismo	Humanismo, consciência do povo e do tempo
Dra. Zilda Arns	Medicina	Pastoral da Criança	Solidariedade
Embaixador Paulo Nogueira Batista*	Diplomacia	Negociador internacional <sup>34</sup>	Ação política consciente
Milena Oliveira de Medeiros*	Diplomacia	Homenagem póstuma (mulher negra diplomata)	Diversidade como futuro da diplomacia
Oscar Niemeyer	Arquitetura	Brasilidade	Coragem criativa e moderação pragmática
Nelson Mandela	Política	Antirracismo	Liberdade e democracia
Paulo Kol	Educação	Homenagem póstuma (professor de inglês no MRE)	Exemplo de profissionalismo
Dom Paulo Evaristo Arns	Atuação religiosa	Direitos humanos e combate à ditadura militar	-
Bertha Lutz*	Feminismo	Igualdade de gênero	-
Marielle Franco	Feminismo	Segurança pública e comunidade negra	Luta pelos direitos civis, no tempo certo
Aracy Guimarães*	Diplomacia	Luta contra antissemitismo	Direito de todos viver em liberdade
João Cabral de Melo Neto*	Literatura	Cultura popular	Homenagem ao centenário
José Jobim*	Diplomacia	Diplomacia das águas	Excelência de serviços diplomáticos prestados

Fonte: elaboração do autor.

Observações:

\* Membro da Diplomacia brasileira

- Não foram localizados os discursos

<sup>34</sup> Conforme LIMA, Lucas Oliveira Barbosa. O negociador: um perfil do Embaixador Paulo Nogueira Batista. Revista Juca, ano 4, 2010.

Mais que uma reverência à história do Itamaraty, as homenagens trazem personalidades bastante ligadas aos direitos humanos e mesmo à luta antirracista. Algumas escolhas, inclusive, criaram uma certa animosidade entre formandos e Itamaraty ou entre estes e o Governo, em razão do protagonismo ser exatamente em oposição à política promovida pelo Chefe do Executivo, quando da formatura. É o caso da Turma Marielle Franco, causando constrangimento ao então Presidente da República, Michel Temer, diretamente envolvido no impeachment da Presidenta Dilma Rousseff<sup>35</sup>. Em especial, no caso da Turma José Jobim, cuja formatura, diferentemente de eventos anteriores, realizou-se em cerimônia, senão secreta, de certa forma “escondida”<sup>36</sup>, com ausência do Presidente da República. O que se notou é que houve uma preocupação, sugerida pelas escolhas, de estabelecer uma relação de antagonismo entre a personalidade homenageada e líderes do momento político do momento. À medida que a política brasileira se voltava para a direita, nomes da esquerda política foram realçados. Especificamente sobre a questão racial, apenas a Turma Nelson Mandela dá mostras de uma explícita preocupação com o tema, como será mais discutido na próxima seção, sobre os discursos.

Nesse período estudado (1989 a 2021), três foram as personalidades negras escolhidas como nome de turma: a diplomata Milena Oliveira de Medeiros, morta por malária, quando servindo no posto de Malabo, capital da Guiné Equatorial<sup>37</sup>; Nelson Mandela, ex-presidente da África do Sul, único estrangeiro homenageado, e Marielle Franco, vereadora pela Cidade do Rio de Janeiro, morta por atuação de milícias. A ausência de uma série histórica<sup>38</sup> impede de se verificar se em outros períodos históricos tal já havia ocorrido. Mas, no período identificado, anterior ao PAA, nota-se que apenas homens brancos tinham sido escolhidos como nomes de turma. No período todo, seis

---

<sup>35</sup> Ver abordagem em <https://www.viomundo.com.br/denuncias/turma-marielle-franco-do-instituto-rio-branco-expoe-o-rostro-do-golpe-homens-ricos-e-brancos.html>. Já renunciando o possível constrangimento, um veículo mais tradicional veiculou sinteticamente a escolha do nome, em <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/alunos-do-rio-branco-batizam-turma-com-nome-de-marielle-franco/>. Acesso em 16.10.2022.

<sup>36</sup> Ver matéria em Itamaraty faz cerimônia escondida após alunos homenagearem diplomata morto pela ditadura. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/09/itamaraty-faz-cerimonia-escondida-apos-alunos-homenagearem-diplomata-morto-pela-ditadura.shtml>. Acesso em 6.10.2022.

<sup>37</sup> Para repercussão da morte e críticas ao protocolo do Itamaraty, por colegas de turma da diplomata, ver [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111229\\_diplomatas\\_carta](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/12/111229_diplomatas_carta). Acesso em 7.10.2022.

<sup>38</sup> Os anuários do IRBr anteriores a 1989 não indicam nome de turma, sendo que no período de 1990 a 2013 houve descontinuação em sua publicação. Ver <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/publicacoes/anuário>. Acesso em 7.10.2022.

mulheres foram homenageadas, todas a partir de 2003. É sintomático, assim, de um novo tempo em que marcadores raciais não podem ser mais ignorados e que se tenha uma carreira mais diversa – para usar um termo recorrente nos discursos, como se verá a seguir – o que possibilita dar visibilidade a pessoas que não sejam a reprodução do padrão “Rio Branco”, em termos de homens brancos de elite.

A justificativa para a escolha da diplomata Milena Oliveira de Medeiros é demonstração dessa relativa liberdade nas escolhas:

Durante o processo de escolha do nome da turma, consideramos, entre outros, o do Barão. Nada mais natural do que homenagear o patrono da diplomacia brasileira, que deu nome à academia diplomática pela qual nos formamos hoje. O que pensarão as futuras gerações de diplomatas ao descobrirem que a turma que se formou no ano de 2012, no centenário do falecimento do Barão, não escolheu seu nome para patrono? Saberão que nossa turma escolheu homenagear uma mulher. E uma mulher negra. Parte desse restrito grupo que conseguiu vencer os obstáculos que injustiças históricas fizeram aparecer em seus caminhos. Entrou pela porta da frente em uma sociedade que sempre escondeu nos fundos as questões com as quais tem dificuldade de lidar. (FORMATURAS, 2016, p. 102-103)

Impossível, no entanto, estabelecer uma relação direta entre o protagonismo de pessoas negras, recém ingressadas na carreira, e a escolha do nome. Conforme destacado pela Associação de Diplomatas Brasileiros, a escolha de patrona(o) é democrática<sup>39</sup>, sugerindo eleição entre formandos. Sem que uma investigação mais aprofundada não é possível afirmar que houve uma burocracia representativa ativa atuando na escolha.

### 6.2.3 Discursos dos formandos

A observação dos discursos dos formandos busca identificar aspectos simbólicos realçados por oradora ou orador da Turma, que possam denotar a inserção de determinadas temáticas que já não se afiguram como tabu na instituição. Conforme anteriormente destacado, o pilar cultural-cognitivo tem a função de regular os

---

<sup>39</sup> A propósito: <https://adb.org.br/nota-publica-2/>. Acesso em 23.10.2022.

comportamentos de acordo com a cultura institucional legítima e, na expressão de um discurso, os sentimentos desejados são os de certeza de que a mensagem transmitida corresponda ao culturalmente validado (Scott, 2014).

Essa prática de discursos, que marcou boa parte das cerimônias de formatura, teve uma interrupção de 21 anos, a partir de 1964, em que os formandos não podiam se pronunciar, daí a importância, como liberdade de expressão, que esses discursos ganham na metade da década de 1980. Assim, embora haja discursos desde essa data, o recorte que se faz para análise é a partir da introdução do PAA, em 2003, tal como o aprofundamento feito anteriormente em relação a patronesse ou patrono de turma.

Diferentemente de outros estudos (SILVA, 2019), em que se privilegia a análise de conteúdo dos discursos de Presidentes da República sobre a temática racial, o objeto dessa seção é a manifestação de diplomatas recém formados no Instituto Rio Branco, em uma cerimônia, que constitui um importante rito de passagem, correspondente à sua formatura. Assim, a temática racial, de igualdade ou desigualdade, não é central nessas falas, em geral, laudatórias à própria instituição, à carreira diplomática e cheia de agradecimentos. No entanto, é possível identificar a recorrência de determinadas temáticas e a veiculação de determinadas concepções, mais alinhadas ou menos, em relação ao discurso oficial. Conforme destaca Daniel Lopes Bretas:

[...] os diplomatas estudados não são, ao contrário de muitos outros grupos-objetos das ciências sociais, desprovidos de discurso próprio altamente articulado e, ainda mais importante, de conhecimento, às vezes profundo, dos próprios textos das ciências sociais. Oferecem aos pesquisadores sua própria visão acerca de si, visão esta que muitos pesquisadores acadêmicos acabaram por incorporar ao referir-se a eles. Desconstruir a imagem dos diplomatas não significa dizer que estes não têm direito a construir uma definição própria de si mesmos, ou mesmo que tal definição, por ser construída, não é vivenciada como real em vários níveis; mas apenas, e principalmente, em nossa opinião, que o acadêmico não deveria (eventualmente) aceitá-la sem antes percebê-la, explicitá-la e refletir sobre ela. (LOPES BRETAS, 2017, p. 7–8)

Assim, mais que uma manifestação pública de erudição ou domínio das regras da diplomacia (GOBO, 2016), os discursos de formandos é capaz de revelar aspectos simbólicos e ideológicos da sociedade. O discurso, usado para causar impressões positivas, em geral, em quem ouve, possibilita buscar o dito e o não dito, ou, tomando de empréstimo as palavras da Secretária Maria Eugênia Zabotto Pulino, oradora da Turma

Milena Oliveira de Medeiros, buscar aquilo “que sempre [se] escondeu nos fundos [:] as questões com as quais [a instituição] tem dificuldade de lidar” (FORMATURAS, 2016, p. 103) (esclarecimentos acrescidos).

Nesse sentido, o que se viu mais presente, em vários dos discursos foi o termo diversidade, referindo-se, ora à sociedade brasileira, ora à própria turma de formandos. Nesse sentido, a fala do Secretário João Lucas Ijino Santana, orador da Turma Paulo Kol:

Essa geração que ingressou no Serviço Exterior, ao longo da última década, representa um novo perfil de profissional, que, dada sua grande diversidade, marca uma renovação geracional que é benéfica para o conjunto da Instituição. Somos muito e falamos com diversos sotaques. Professamos várias crenças e professamos crença alguma. Somos pretos, brancos e pardos. Somos homens e mulheres e nascemos e criamo-nos em lares cujo nível de prosperidade deixou de ser um diapasão para tornar-se um amplo gradiente de circunstâncias familiares que engloba, fraternal e solidariamente, os que tiveram mais e os que tiveram menos oportunidades de crescimento pessoal ao longo da vida. Isso é bom para o Brasil e isso é bom para o Itamaraty. (FORMATURAS, p. 231-232).

O discurso da diversidade, mais do que uma demanda dos formandos, corresponde exatamente ao discurso compartilhado pelo Instituto. A justificação do PAA, como anteriormente citado, funda-se na busca de diversidade étnica na preparação ao concurso. Também como anteriormente discutido, a busca da diversidade põe em segundo plano a justiça social<sup>40</sup> e sua presença no discurso das elites não parece promover nenhum efeito em suas práticas, como assevera Teun A. van Dijk (2006, p. 25–26): “Entre as elites, a diversidade étnica não costuma ser um valor a se ter em conta na contratação, especialmente entre aqueles que se declaram mais cosmopolitas”. É por isso que o tema da desigualdade racial aparece muito poucas vezes nos discursos, vindo em geral acrescido de desigualdade social e, principalmente, desigualdade de gênero, que apareceu como a tônica na maior parte dos discursos que chegam a abordar a falta de diversidade na instituição.

Vale destacar que o Secretário João Lucas Ijino Santana, da citação mais acima, foi beneficiário do PAA e o único ex-bolsista aprovado no CACD de 2013, dentro das 30 vagas oferecidas. Não foi, porém, o único ex-bolsista, a ser orador de turma. O mesmo

---

<sup>40</sup> Ver capítulo Ações Afirmativas e Desigualdade

ocorreu na Turma Heitor Villa-Lobos, formandos de 2008, com a fala do Secretário Marcus Vinícius Moreira Marinho e na Turma José Jobim, formandos de 2021, com a Secretária Bruna Veríssimo Lima Santos. Os dois únicos, aliás, a mencionar a importância do PAA. Mais recentemente, na Turma João Cabral de Melo Neto, formandos de 2020, o orador foi o Secretário Matheus Knispel da Costa, aprovado dentro do número de cotas reservadas para pessoas negras, não tendo sido, porém, ex-bolsista do PAA.

O discurso do Secretário João Lucas Ijino Santana é o que mais bem articula demandas no sentido de uma burocracia representativa passiva e uma burocracia representativa ativa, como se vê do seguinte trecho:

Nos últimos anos, temos avançado na construção de uma diplomacia que se assemelha, cada vez mais, ao povo que ela representa. A criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça e a implementação pioneira do Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco, do qual me orgulho de ter feito parte e cuja continuidade reputo de fundamental importância, constituem exemplos não exaustivos da abertura do Itamaraty à sociedade civil e de sua adaptação aos novos tempos. Entendemos, contudo, ser necessário seguir avançando em políticas que promovam a equidade de gênero e de raça no interior de nossa hierarquia. Essa transformação será benéfica para o conjunto do Ministério, que gozará de ainda maior legitimidade democrática e coesão institucional. Recebemos com imensa satisfação recente reforma promovida por Vossa Excelência no mecanismo de promoções entre as classes de secretários e, desde já, manifestamos nossa disposição em contribuir para encontrar soluções duradouras que viabilizem a regularização do fluxo de carreira dos novos diplomatas no longo prazo. Minha geração, que ora executa nossa política externa, tem fome e sede de almejar, no futuro, a possibilidade de participar ativamente de sua elaboração, o que só será possível na medida em que pudermos vislumbrar no horizonte temporal de nossas carreiras as condições institucionais necessárias à fruição plena de nossas capacidades profissionais. (FORMATURAS, 2016, pp. 233-234).

Como se pode notar, a questão da representatividade da sociedade brasileira é tratada não de forma generalista, mas especificamente com vistas a dois instrumentos específicos voltados à questão racial: o Comitê Gestor de Gênero e Raça, ainda que frustrado em suas expectativas de ir além da questão de gênero, e o PAA. Mas, indo além de simplesmente espelhar a sociedade, o Secretário manifesta a intenção de atuar em prol do grupo que representa, de pessoas negras, não só opinando pela necessidade de manutenção do programa, mas também com a crítica da necessidade de “seguir

avançando em políticas que promovam a equidade [...] de raça no interior de nossa hierarquia” (*idem, ibidem*).

Já a fala do Secretário Marcus Vinícius Moreira Marinho, também bolsista, numa turma com 100 vagas, das quais um total de três ex-bolsistas do PAA ingressaram, é mais no sentido de elogiar o aprimoramento institucional buscado com o grande número de aprovados, que efetuar críticas à desigualdade racial evidente. Sua menção ao PAA, aliás, é bastante rápida, apenas apontando ter sido essa turma a apresentar, até então, o maior número de ex-bolsistas aprovados.

A fala do Secretário Matheus Knispel da Costa não destaca o tema da diversidade ou da inclusão, detendo-se em destacar a importância do nome da turma, João Cabral de Melo Neto<sup>41</sup>, e a presença de expoentes da intelectualidade que fizeram parte da história do Instituto Rio Branco. O silêncio e a opção feita, no caso, são relevantes. Isso porque, vários discursos feitos por oradoras e oradores não-negros destacaram a diversidade das turmas. A abordagem *colorblindness* do discurso proferido pode corresponder a um pós-racialismo, fundado no mérito individual. A opção, aliás, por destacar o mérito daqueles que o precederam, reafirma essa impressão<sup>42</sup>.

Por fim, a fala da Secretária Bruna Veríssimo Lima Santos<sup>43</sup>, bolsista e cotista, está mais articulada com o momento político de uma gestão de extrema direita no Governo Federal, sendo a escolha do Embaixador José Jobim – morto pelas forças de repressão<sup>44</sup>, logo após informar a conhecidos que pretendia divulgar informações sobre superfaturamento na construção da hidroelétrica de Itaipu – foi encarado como uma ofensa direta ao Presidente Jair Bolsonaro, defensor explícito da ditadura militar. No entanto, não se fez qualquer afirmação em relação à desigualdade racial, diversidade ou qualquer crítica à instituição.

Nesse sentido, considerando as quatro manifestações analisadas, é preciso lembrar alguns dos requisitos destacados por Thompson (1976), como facilitadores para

<sup>41</sup> Aliás, a segunda turma a homenagear o diplomata/escritor. A primeira foi a Turma de 2000.

<sup>42</sup> Não se quer dizer com isso que em outras esferas essa seja a atitude adotada pelo Secretário Matheus Knispel da Costa. A análise baseia-se, tão somente, no específico discurso reproduzido.

<sup>43</sup> Disponível no canal do Facebook da Associação de Diplomatas do Brasil: <https://m.facebook.com/watch/?v=372168124621872&paipv=0&eav=AfYcFkUS7IHY9IG5XSXbEyORt9yLDOshJYnikYatjkuGHnckXDtYYs6abuUXcRUWF20&rdr>. Acesso em 23.10.2022.

<sup>44</sup> Em seu atestado de óbito, após longa disputa, passou a constar: “morte não natural, violenta, causada pelo Estado brasileiro, no contexto da perseguição sistemática e generalizada à população identificada como opositora política ao regime ditatorial de 1964 a 1985”. Ver: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2021/08/o-patrono-assassinado.shtml>. Acesso em 23.10.2022.

a formação de uma burocracia representativa ativa, em particular, um disseminado orgulho do grupo social e mobilização para apoio recíproco<sup>45</sup>. No caso, o pertencimento ao PAA forma vínculos que se estendem para além do concurso. Segundo informações obtidas com ex-bolsista, mesmo após o término do programa, alguns grupos criados em redes sociais se mantêm ativos, com troca de informações eventuais. Também já mencionada a atuação de ex-bolsistas para a adoção de mentorias para pessoas negras interessadas no ingresso na carreira. Esses vínculos de reciprocidade se veem fortalecidos na participação no PAA e se apresentam, de certa forma, nos dois discursos analisados, proferidos por ex-bolsistas, à exceção da fala da Secretária Bruna Veríssimo, a lembrar que outros fatores também impactam nessa relação.

Dois discursos parecem apontar outros aspectos que merecem atenção, ao enveredar pela seara da discussão racial, uma vez que proferidos por pessoas não-beneficiárias do PAA<sup>46</sup>, além de não serem pessoas socialmente identificadas como negras<sup>47</sup>. O primeiro é o da Turma Milena Oliveira de Medeiros, formandos de 2010-2012, proferido pela Secretária Maria Eugênia Zapotto Pulino, e o segundo, o da Turma Nelson Mandela, formandos de 2012-2013, proferido pelo Secretário Pedro Ivo Ferraz da Silva. Dois aspectos o aproximam, ao fazerem parte das chamadas turmas de 100, por um lado e por outro por destacarem que os discursos proferidos são uma obra coletiva (FORMATURA, 2010; FORMATURAS 2016). Além disso, o número de ex-bolsistas é bastante reduzido, sendo apenas um no primeiro caso e dois no segundo. Ainda assim, sem possuir os elementos anteriormente indicados como tendentes a fortalecer um protagonismo de grupos minoritários, foi possível identificá-los como os discursos mais contundentes em termos de crítica institucional.

Ao optar por homenagear a Secretária Milena Oliveira de Medeiros, diplomata que ingressou no CACD de 2009, morta em 2011, ao invés do centenário de morte do patrono da diplomacia, Barão do Rio Branco, a Turma fez críticas à composição da instituição:

[...] entre os 108 diplomatas que hoje se formam, encontramos menos diversidade de origem, de raça, de gênero, de crença, de classe social, de orientação sexual, do que gostaríamos. Faltam mulheres, índios, negros,

---

<sup>45</sup> Ver Capítulo Ação Afirmativa e Burocracia Pública.

<sup>46</sup> O período a que se referem não havia sido editada a Lei n.º 12.990, de 2014.

<sup>47</sup> Pelo menos aos olhos do autor da tese.

deficientes. A diversidade característica da população brasileira ainda não se reflete na participação política, tampouco na formação do quadro diplomático. Se houve avanços, e certamente houve, admitamos que não foram suficientes. Ainda somos um ministério majoritariamente branco e masculino. (FORMATURA, 2016, p. 103).

Dentre os discursos analisados, esse é o que mais destaca de forma tão pungente a desigualdade racial: “somos um ministério majoritariamente branco e masculino”. Diferentemente do PAA, não há políticas de incentivo ao ingresso específicas para mulheres e indígenas. No entanto, nos moldes dos discursos anteriores, após fala tão eloquente sobre a branquitude da instituição, o foco se volta para a questão de gênero: “No ano em que elegemos, de forma inédita, a primeira mulher presidenta do Brasil, continuamos sendo apenas um quarto do quadro de diplomatas” (*idem, ibidem*). A fala teria sido mais potente, se ressaltasse não os 15% de ministras de primeira classe, mas a representação em toda carreira de algo inferior a 10% de pessoas negras. Ainda assim, foi o único discurso que apontou a presença maciça de pessoas brancas, ao invés do corrente elogio à diversidade.

Já o discurso do Secretário Pedro Ivo Ferraz da Silva, orador da Turma Nelson Mandela, é o único em que fala de racismo na sociedade brasileira: “Frente aos conflitos sociais que afligem diversas nações, tendemos a pensar que nossas próprias questões estão equacionadas em uma democracia racial. No entanto, o racismo recria-se e encontra formas sutis e perversas” (FORMATURA, 2016, p. 187). O destaque feito à palestra realizada pela Paraninfa da Turma, Ministra Luiza Bairros, a respeito de preconceito e discriminação forneceu o contexto necessário para abordar a desigualdade racial no próprio Rio Branco. No entanto, a crítica institucional que se seguiu revelou-se um anticlímax, pois questões referentes à eficiência de processos decisórios internos e adequação de recursos pessoais e matérias no exterior foram os destacados, não se voltando ao tema da desigualdade racial.

O que se pode verificar foi a baixa intensidade da questão racial nos discursos, bem com a ausência de uma tematização mais destacada em relação às ações afirmativas, mesmo que tenha havido referências à diversidade como um componente da diplomacia. É de se supor que a adequação ao *habitus* e o rito de passagem da formatura, como um momento de exaltar a diplomacia e a carreira que se ingressa, teve um espaço maior do

que eventuais críticas institucionais. Esperava-se um protagonismo na fala de ex-bolsistas, em termos de tematizar a questão racial, que acabou sendo frustrada.

#### 6.2.4 Estética de diplomatas

Cristina Patriota de Moura (2007), na capítulo 3 de sua obra, em que descreve a vida no Rio Branco, não economiza palavras para ressaltar a aparência dos alunos e alunas do Instituto Rio Branco, durante o curso de formação:

Vejam, em primeiro lugar, a questão dos trajes. O regulamento do IRBr diz que as pessoas devem se vestir com traje ‘passeio completo’, nada mais. Não diz nada em relação a cabelos, acessórios, cores de vestimenta ou outros aspectos da apresentação física. Contudo esse é um aspecto de grande relevância na casa. Há casos de alunos do IRBr que são repreendidos por vestir camisas escuras, gravatas ‘coloridas demais’, roupas muito apertadas ou decotadas, brincos ou colares muito grandes. (MOURA, 2007, p. 83)

A vestimenta, segundo a autora, faz parte o “processo de homogeneização no vestuário dos alunos” (*idem, ibidem*). No entanto, é em relação aos cabelos que Moura parece prestar mais atenção, uma vez que se lê em inúmeras passagens observações como: “os cabelos todos bem penteados, muitos homens com gel” (p. 79), “cabelo penteadíssimo, em camadas, repartido do lado e com gel” (p. 80), “cabelos mais bem penteados” (p. 81). O cabelo, mais que um dado biológico, é um signo, “representa algo mais, algo distinto de si mesmo”, no caso, “comunica e informa sobre as relações raciais” (GOMES, 2019, p. 33). Vale lembrar, uma vez mais a fala do clássico de Sir Ernest Mason Sataw<sup>48</sup> (1932, p. 120), que o diplomata deve ter boa aparência (*good looks*) ou, na fala mais incisiva de Gilberto Freyre (2013, p. 155), ser “animais de bela estampa”. Isso, na verdade, quer dizer, que a aparência de diplomatas deve ser aquela do europeu, branco e de cabelos lisos, em um país que, apesar da miscigenação racial, ainda se apoia em um imaginário limitado de beleza (GOMES, 2002).

---

<sup>48</sup> Ver epígrafe do Capítulo a Diplomacia.

Como já dito anteriormente, o Rio Branco embranquece as pessoas, o que, em se tratando da estética dos diplomatas, faz lembrar a afirmação de Ângela Figueiredo (2002, p. 2) em relação à obra *O mulato*, de Aloísio de Azevedo, “e sua constante preocupação com o cabelo, uma vez que o cabelo crespo denunciava a sua origem racial”. Com isso, à medida que se adota um padrão de representação corporal da branquitude, nega-se, por outro lado, o aspecto identitário negro referido ao corpo e ao cabelo, que extrapola a mera vaidade individual, como destaca Nilma Lino Gomes:

Não parto do pressuposto de que esse campo conflitivo [do cabelo crespo] se restringe à construção da identidade negra. Qualquer processo identitário é conflitivo na medida em que ele serve para me afirmar como um ‘eu’ diante de um ‘outro’. A forma como esse ‘eu’ se constrói está intimamente relacionada com a maneira como é visto e nomeado pelo ‘outro’. E nem sempre essa imagem social corresponde à minha autoimagem e vice-versa. Por isso, o conflito identitário é coletivo, por mais que se anuncie individual (GOMES, 2019, p. 26) (esclarecimento acrescido)

Daí a importância que se dá a esse aspecto cultural-cognitivo da estética, uma vez que, ainda que expressão individual de algumas pessoas ingressantes na diplomacia, o uso de cabelos de determinada forma é sinal de uma marca identitária. A marca identitária que tem prevalecido, no entanto, é a da branquitude com seus valores hierarquizantes (BENTO, 2022). Daí a importância de se buscar verificar se o ingresso de pessoas negras tem contribuído para afetar, de alguma sorte, essa lógica de operação excludente, se, como expresso na epígrafe que abre esse capítulo, “esse espaço [da diplomacia] também pode ser meu”, dito por um(a) diplomata negro(a).

Ao se deter na Anuário do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores – Diplomatas, de 2010<sup>49</sup>, o último editado com fotos coloridas<sup>50</sup> de diplomatas das Turmas de 1961 a 2010, analisando as 1.483 fotos disponíveis de cada um das(os) diplomatas, o único cabelo afro que se pode ver é justamente da primeira diplomata aprovada no PAA, em 2003, a atualmente Conselheira Marise Ribeiro Nogueira Guebel, diplomata com um histórico de luta antirracista<sup>51</sup>. É bastante significativo que o cabelo afro identificado seja

<sup>49</sup> Disponível em <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/colecoes-historicas/anuario-de-funcionarios-do-ministerio-das-relacoes-exteriores>. Acesso em 11.10.2022.

<sup>50</sup> Como não existe um padrão nas fotos, a impressão que se tem é que podem ter sido escolhidas pelas(os) próprias(os) diplomatas.

<sup>51</sup> A propósito, ver <https://youtu.be/LiHeujPfhVs>. Acesso em 17.10.2022.

uma trança, uma vez que, segundo Ângela Figueiredo (2002), as trançadeiras são as que “tinham um discurso mais eloquente e assertivo acerca da identidade negra” (p. 2).

A partir daí, a diversidade estética de cabelos afro vai paulatinamente ganhando espaço, em que se vê não só mulheres usando o cabelo natural<sup>52</sup>, mas também homens sem o corte de cabelo muito curto, geralmente adotado. Nesse sentido, uma fala da entrevista ressalta o cabelo de um(a) diplomata:

Uma certa feita eu estava lá no Itamaraty [...] numa das novas turmas do Rio Branco já com cotas e a chefe da divisão onde eu trabalhava, uma mulher do Rio Grande do Sul [...] não negra [...], ela olhou pra turma e falou pra mim, ‘nunca vi uma turma do Rio Branco tão bonita’ e a turma tinha um rasta com um cabelo que batia no chão quase.

Mesmo tendo sido desfeitos os dreadlocks ou rastafari<sup>53</sup> pouco antes da formatura<sup>54</sup>, a simples presença, durante o curso de formação do Itamaraty de alguém usando cabelos que não fossem com gel, como destacado anteriormente por Moura, é mostras de que o espaço do Rio Branco, visto como uma instância conformadora ao *habitus* diplomático (GOBO, 2016), foi se alterando em pequenos aspectos simbólicos com a presença negra. Essa alteração ganha amplitude, quando é dada publicidade na mídia sobre as alterações que o Instituto vêm sofrendo em sua apresentação<sup>55</sup>, embora, a pretendida diversidade – palavra tão cara na linguagem do Instituto – esteja longe de ser atingida<sup>56</sup>.

As ações afirmativas, portanto, com sua função precípua de combate à discriminação (GOMES, 2001), ao inserir corpos negros em espaços que até então a

<sup>52</sup> De acordo com Jocélio Teles dos Santos (2000, p. 6): “Ter um cabelo mais ‘natural’, portanto, se torna relevante na reprodução de uma linguagem simbólica de diferença em relação ao cabelo liso ocidental, assim como serve para deixá-lo em condições ‘iguais’, se pensamos na hierarquização de cabelos ‘bons’ ou ‘ruins’.”

<sup>53</sup> Para exemplo desse corte de cabelo, ver foto 41 (GOMES, 2019, p. 411).

<sup>54</sup> Conforme noticiado em <https://www.correiobraziliense.com.br/euestudante/trabalho-e-formacao/2020/12/4893446-diplomata-e-cientista-nuclear-e-um-dos-100-negros-mais-influentes-do-mundo.html>. Acesso em 12.10.2022.

<sup>55</sup> Um exemplo, a propósito, <https://extra.globo.com/noticias/brasil/a-nova-cara-do-itamaraty-mudancas-democratizam-acesso-ao-instituto-rio-branco-formam-nova-geracao-de-diplomatas-325366.html>. Acesso em 12.10.2022.

<sup>56</sup> Nesse sentido, ainda, ver <https://acervo.folha.com.br/digital/leitor.do?numero=49883&anchor=6454248&origem=busca&originURL=&pd=f8b4f8c44f369b42908a33642765c62e>. Acesso em 12.10.2022.

geografia social da raça<sup>57</sup> os mantinham distantes, altera aos poucos a representação demográfica desse lugar. Importa dizer, aumenta a burocracia representativa passiva, pois há mais cabelos afro na sociedade do que numa instituição pública. Esse apresentar-se é também um representar, pois, com Hanna Pitkin (1967), torna presente algo que estava ausente naquele espaço. Por vezes, essa atitude exigida de se mostrar fisicamente favorece uma postura mais politizada de demandar também. É nesse encontro que a burocracia representativa ativa se vê favorecida.

Com isso, uma vez mais, não se estabelece uma relação direta entre burocracia representativa passiva e ativa, nem se quer afirmar que a estética tem uma função primordial nessa relação. Nilma Lino Gomes ressalta que:

[...] o fato de [mulheres angolãs] usarem o cabelo alisado não impedia que essas mesmas mulheres expressassem a riqueza da sua cultura e construíssem um discurso político sobre o racismo e a condição da mulher negra no contexto africano. Esse fato nos leva a refletir que, no plano da cultura, nenhum padrão estético é fixo e puro. Por isso, quando a crítica ao alisamento se pauta sobre um discurso que, pela sua intenção ideológica, tende a considerar a existência de um padrão estético único e puro, ela é passível de muitos questionamentos. (GOMES, 2019, p. 214).

A presente seção se beneficia dos aportes teóricos anteriores, mas não pretende, com isso, estabelecer um requisito além dos já identificados na literatura. Aqui, importa mais o aspecto simbólico e o pilar cultural-cognitivo, que a efetiva militância, e nisso, a presença negra tem um papel que merece ser destacado.

---

<sup>57</sup> Por geografia social da raça, Ruth Frankenberg (FRANKENBERG, 1993, p. 44), entende: “mapeamento racial e étnico do ambiente em termos físicos e sociais [que] [...] habilita também o início de um entendimento do mapeamento conceitual do *self* e dos outros”. Para Edith Piza (2014) seria o espaço em que se circula em razão de seu pertencimento racial.

### 6.3 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Do ponto de vista do pilar normativo, em que um diálogo entre a teoria da burocracia representativa ativa se mostra mais promissor, foi possível identificar que o discurso de uma neutralidade do diplomata, o diplomata como uma pessoa “anódina”, vai aos poucos sendo substituído por pessoas que buscam afirmar sua identidade também no âmbito da carreira diplomática. Ao assim o fazer, essas e esses diplomatas, pessoas negras, buscam, no limite de suas competências, promover mecanismos de combate à desigualdade racial na instituição. Um dos que mais chamou a atenção foi a institucionalização, ainda que fora do aparato estatal, de um sistema de mentoria para pessoas negras, configurando o que Reygadas trata como mecanismos de reciprocidade, seja com qualificação, por meio de aulas, apoio financeiro para bolsas ou suporte emocional. É justificável que esse mecanismo se dê voltado para a fase de ingresso, uma vez que seus membros, mentores e mentoras, ainda não dispõem de suficiente poder discricionário na hierarquia do Itamaraty para influenciar em outras instâncias. Ainda assim, algumas falas revelaram essa tentativa de institucionalmente fazer mais pelas pessoas negras, numa atuação ativa importante. A própria realização de um diagnóstico da diplomacia, instrumento básico para que se possam desenvolver políticas públicas consistentes, teve a participação direta de diplomatas negras e negros. A concretização, que depende exclusivamente da capacidade da agência contratada de driblar a resistência de diplomatas a responder às perguntas, poderá ser crucial para os próximos passos desses burocratas ativistas.

Os aspectos simbólicos na instituição, de que se trata no pilar cultural-cognitivo, foram os que mais ricamente puderam ser ilustrados, pela diversidade de fontes consultadas. Novamente, é preciso destacar que o registro feito é importante, ainda que alguns aspectos processuais possam ter sido vislumbrados, como um antes e um depois. Em relação aos guias de estudo, foi frustrante ver que a categorização racial dos novos diplomatas foi mais uma vez omitida. A identificação de gênero, além de aspectos ligados a *alma mater*, cidade de origem e tempo de estudo ganharam referência. Questão sensível, que ficaria patente caso explicitada, com a absoluta sub-representação negra, não chegou a ser abordada, salvo no ato falho identificado, em que se agrupou pessoas negras como sinônimo de cotistas, usando como categoria oposta, não a de pessoas

brancas, mas a de aprovados no sistema universal. É esse imaginário da exceção à regra, que ainda permeia as relações no âmbito da instituição. Por mais que haja um letramento racial e as pessoas já não expressam claramente seu desconforto, os pequenos deslizes evidenciam a distância entre uma aproximação frente a presença negra e uma efetiva consciência antirracista.

Em relação aos nomes de turmas, pode-se notar uma tendência equilibrada entre um protagonismo na diplomacia e em outras áreas, principalmente dos direitos humanos e das artes. Algumas homenagens parecem querer marcar uma distância em relação ao Governo Executivo Federal, principalmente nos anos mais recentes. Foi curioso identificar que a única pessoa estrangeira homenageada tenha sido Nelson Mandela, estadista sul-africano, que carrega na luta antirracista sua grande marca. Três, aliás, foram as pessoas negras citadas, duas delas, muito recentes na história brasileira, sendo que, uma delas, a diplomata Milena Oliveira de Medeiros, teve uma função de homenagem póstuma e crítica à desigualdade racial da instituição.

Os discursos das(os) oradores, Secretárias e Secretários formandos, acabou consumindo boa parte dessa seção, dada a riqueza de detalhes a serem explorados. O tema recorrente dos discursos foi favorável momento histórico que passava o Brasil, em relação ao contexto internacional, além do elogio da diversidade, adotado pelo órgão. Esses discursos laudatórios por vezes também traziam críticas institucionais, embora a questão da desigualdade racial, que é mais patente, não tenha sido a mais evocada, mas, sim, a desigualdade de gênero. Dos discursos analisados, apenas dois foram de ex-bolsistas do PAA, os únicos, aliás, a citarem a importância do programa. O único cotista não-bolsista a discursar evitou tocar em temas referentes à questão racial ou de diversidade, restringindo-se a destacar o mérito de expoentes da Casa. Em apenas um desses discursos fica mais clara uma disposição para atuar como um burocrata representativo ativo, embora na prática não tenha sido possível avaliar se tal promessa veio a se concretizar.

Por fim, pode-se observar uma mudança na estética dos diplomatas, em especial em relação ao uso do cabelo. Esse dado que é um signo da negritude e revela uma forte identidade negra, quando com ele se deseja expressar o pertencimento racial. Mesmo que as longas tranças, penteados mais vistosos ou *dreadlocks* não se tenham feito presentes nas fotos da cerimônia de formatura, em outros espaços, como o Guia de Pessoal, ou na mídia, eles puderam ser observados, revelando que uma aparência que não esconda a

negritude também é compatível com a imagem de diplomatas, a revelar uma presença na burocracia, encaminhando-se para ser mais representativa da sociedade brasileira.

Feitas essas considerações específicas, no próximo capítulo serão apresentadas as considerações finais entre a relação proposta na tese, abordando desigualdade, burocracia e ações afirmativas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se buscar compreender os resultados e impactos das ações afirmativas na burocracia pública em termos de combate à desigualdade racial, foi possível identificar vários aspectos merecedores de atenção. Essas considerações finais apresentarão o problema, relacionando-o com as teorias abordadas, de forma a possibilitar uma melhor compreensão dos achados, as principais conclusões chegadas, as contribuições propostas pela tese e indicativos de futuras pesquisas.

A pergunta que orienta essa tese é como as ações afirmativas produzem resultados e possíveis impactos na burocracia pública, em termos de combate às desigualdades raciais? Assim, a partir de um estudo de caso do Instituto Rio Branco, órgão ligado ao Ministério das Relações Exteriores, do Poder Executivo Federal, buscou-se identificar (i) o número de pessoas que ingressavam na carreira diplomática, beneficiada pelo Programa de Ação Afirmativa – bolsa vocação para a diplomacia – PAA e, a partir da aplicação da Lei Federal n.º 12.990, de 2014, as que eram beneficiadas pela reserva de vagas destinadas às pessoas que se autodeclaravam negras; (ii) qual o impacto dessa presença negra na burocracia, em termos de possível atuação a favor do seu grupo de origem e (iii) de que maneira estes dois aspectos auxiliam no combate à desigualdade racial.

Para cumprir tais objetivos foi realizada uma ampla coleta de dados, buscando reunir informações e documentos oficiais. Para a análise documental, a constituição do *corpus* do estudo de caso contou, assim, com fontes primárias e secundárias. Foram consultados principalmente documentos oficiais dos processos seletivos, tanto para os CACDs, quanto para os PAAs, por se tratar da intervenção específica das políticas afirmativas. A partir de então foi possível analisar a participação de bolsistas e cotistas nas diversas fases do concurso. Como ressaltado, esse conjunto de documentos teve como objetivo investigar os resultados de possível aumento de pessoas negras – ao menos das que assim se declararam nos concursos – na carreira diplomática e possíveis alterações no processo seletivo e eventuais impactos em relação a beneficiários do PAA, sem perder de vista o combate à desigualdade racial. Como fonte secundária, uma série de estudos sobre a natureza da diplomacia e dos diplomatas foram especialmente úteis para conhecimento de sua história e desenvolvimento, assim como publicações administrativas, como os Anuários do Instituto Rio Branco, os Anuários de Pessoal do

Ministério das Relações Exteriores, os guias de Estudo, além de publicações não oficiais ou administrativas, como entrevistas gravadas e disponibilizadas por cursos preparatórios, o documentário “Exteriores – Mulheres Brasileiras na Diplomacia” e transmissões ao vivo de rodas de conversas promovidas pela Mentoria Mônica de Menezes Campos. Por fim, matérias jornalísticas foram também consultadas. Esse conjunto, além de possibilitar a identificação dos resultados da política das ações afirmativas, possibilitou, ainda, identificar como a questão da desigualdade racial aparecia ou não na representação do Instituto Rio Branco. Some-se à análise documental a realização de entrevistas semiestruturada com algumas(ns) diplomatas identificados como referências na pesquisa exploratória para se dialogar sobre a questão racial no âmbito do Itamaraty.

A principal limitação identificada para realização a pesquisa foi a ausência de coleta de cor/raça dos membros da diplomacia. Até 2003, não há registro de pertencimento racial de seus membros. A partir daí, apenas daqueles que foram contemplados no PAA e aprovados no CACD. Apenas a partir do CACD de 2011, em que foram políticas afirmativas raciais específicas no concurso, e especialmente, a partir do CACD 2015, em que pela primeira vez se aplicou a Lei n.º 12.990, de 2014, passaram a ser coletadas informações sobre pertencimento racial de candidatas(os) que optaram por disputar as vagas por esse sistema. Ingressantes anteriores ou pelo sistema universal não puderam ser identificados, o que dificultou a elaboração de um “antes” e um “depois” da política de forma precisa.

A escolha desse específico campo de estudo está relacionado à longevidade e regularidade da política afirmativa de concessão de bolsas de estudo voltadas à preparação para o ingresso na carreira diplomática. Desde de 2003 são realizadas seleções para participação do PAA, o que facilitou o acompanhamento de execução da política. Além disso, por ser uma das carreiras com baixa representatividade negra, de acordo com levantamentos anteriores (LIMA OLIVEIRA, 2011; ROCHA, 2021; SILVA; SILVA, 2014), seja em função de critérios de seleção, baseados no capital social e elevado capital cultural, seja em função de mecanismos de exclusão, como entrevistas presenciais, durante um determinado período, somente com a gradual ampliação de acesso, decorrente de mudanças democratizantes, como o próprio PAA, tal quadro começou lentamente a se alterar. Compreender como isso se deu, constituiu um desafio, que se tentou enfrentar na tese.

A partir da revisão bibliográfica, ademais, foi possível, ainda, identificar que a literatura que se debruça sobre a temática das ações afirmativas no Instituto Rio Branco, em sua maioria não faz uma discussão que relacione aspectos institucionais, referentes ao processo seletivo e a organização da carreira diplomática, e a agência de pessoas beneficiadas pelas ações afirmativas, com a desigualdade racial. Identificou-se, ainda, uma total ausência de discussão em termos de burocracia representativa ativa, que se apresenta como a principal contribuição teórica da tese.

A discussão realizada possibilitou identificar a utilidade do estudo das ações afirmativas do ponto de vista das desigualdades raciais. Embora esse aspecto em geral faça parte da definição dessa política, por vezes dá-se mais importância à sua concepção formal que material, isto é, o foco encontra-se no estabelecimento de percentual de vagas, descurando-se do efetivo cumprimento do combate à desigualdade. Identificou-se que essa questão está afeta à própria justificativa das ações afirmativas, que caminha em três sentidos: reparação, justiça social e diversidade. A ideia de reparação leva em conta a necessidade de compensar grupos sociais que sofreram discriminações no passado, de forma a trazê-los a uma situação atual de equidade em relação ao grupo social majoritário. A igualdade ideal que se tenta estabelecer segue em duas direções: (i) do ponto de vista formal, implica no afastamento aos óbices legais que impediam o acesso do grupo minoritário a determinados espaços e direitos; e (ii) do ponto de vista material, na adoção de mecanismos de promoção ao acesso a estes mesmos espaços, exigindo uma ação efetiva do Poder Público. Já a discussão sobre justiça social, assemelha-se com a ideia de reparação, mas ao buscar o estabelecimento de uma sociedade mais igualitária acaba por prescindir de aspectos históricos e mecanismos de promoção da desigualdade do passado, focando mais nas desigualdades presentes de grupos sociais minoritários, quaisquer grupos, independentemente de no passado terem sofrido privações indevidas. Por fim, a justificativa a partir da diversidade ou da diferença está ligada ao multiculturalismo, por considerar aspectos da cultura de grupos sociais e sua contribuição particular para a educação ou o ambiente de trabalho. A busca da igualdade, nesse caso, se dá de maneira muito mais tênue, no sentido de igual valor de cada cultura e particular forma de vida e sua contribuição para o ambiente em que asseguradas a sua livre manifestação o que, em certa medida, desmobiliza os argumentos de reparação e justiça social, por estar mais focada em uma suposta diferença entre as pessoas, em termos de cultura ou etnia.

Como corolário dessas justificações, a discussão sobre igualdade acaba ganhando considerações distintas e, por vezes, até contraditórias, como no uso retórico da igualdade como impeditivo das ações afirmativas, tal como feito por grupos conservadores que rejeita críticas ao racismo e às políticas antirracistas, por entender que se “todas as pessoas são iguais” desnecessário o tratamento diferenciado. Já a relação entre igualdade e diferença suscita um longo debate filosófico e, embora amplamente empregado, por vezes com sucesso, em termos de igualdade na diferença (CARVALHO NETTO; SCOTTI, 2012), abrindo a interpretação constitucional para que novas inclusões não resultem em tantas outras exclusões de grupos sociais a direitos, é, igualmente importante destacar a complexidade e os riscos de essencialização que eventual elogio à diferença possa acarretar. Como se buscou demonstrar na tese, o argumento da diferença pode vir a ser usado para a manutenção da hierarquização social, como dá mostra, por exemplo, o racismo diferencialista, em que, numa estratégia de retorção (TAGUIEFF, 2001), a diferença, que serviria de base para ampliar a ideia de igualdade e de antirracismo, é apropriada e resignificada por adversários de uma diferença inclusiva, para buscar legitimar a exclusão, ao mesmo tempo que priva os defensores de maior inclusão, de um léxico de suma importante.

Não se pretende, com isso, afirmar que a discussão é vã e que avanços não foram feitos em nome da igualdade ou da diferença. Mesmo a igualdade formal, tributária da concepção liberal de sociedade, resultou no fim dos privilégios de nascimento, das castas, das corporações, da rígida hierarquia e imobilidade social (CARVALHO NETTO, 2001), bem como na eliminação de obstáculos legais de acesso a bens e direitos. Acrescida à dimensão substancial ou material, a igualdade, conformadora do princípio da isonomia (ROTHENBURG, 2009), tem sido utilizada como fundamento para as ações afirmativas (ROCHA, 1996; SOUZA CRUZ, 2005).

O que se sugere é que se pode ganhar muito ao se acrescer a esse debate a dimensão da desigualdade. Isso porque, diferentemente da grande abstração que envolve a discussão sobre os termos igualdade e diferença, a desigualdade é palpável, mensurável, concreta. Por isso, pode ser medida, identificada, estudada na prática (PIKETTY, 2014, 2015; REYGADAS, 2008; THEODORO, 2022; THERBORN, 2015; TILLY, 1998, 2006). Ademais, resgatando o conceito de ações afirmativas, como uma política pública voltada ao combate da desigualdade racial (GOMES, 2001), essa dimensão normativa

pode se beneficiar da discussão aprofundada sobre desigualdades e seus mecanismos de produção, reprodução e combate.

Um aspecto que deve ser considerado nas análises sobre a desigualdade é o seu aspecto multidimensional, que se manifesta, ao menos, em três aspectos: (i) na necessidade de um enfoque interdisciplinar para sua plena compreensão, a convocar uma abordagem do fenômeno jurídico sem descurar de aspectos políticos e sociais, fornecidos pelas demais ciências sociais, tais como a ciência política, a sociologia, antropologia, feminismo, etc.; (ii) nos tipos de desigualdade a serem observados, seguindo a tipologia de Göran Therborn (2015), em desigualdades vitais, existenciais ou de recursos, que se não esgotam, ao menos abordam boa parte das situações de desigualdade no mundo; por fim (iii) quando aos níveis de reprodução e análise das desigualdade, para além de uma análise que aborde toda a sociedade (*macro*) ou apenas os indivíduos (*micro*), é possível apontar o nível de análise das instituições (*meso*), como meio de produção das desigualdades, como um espaço privilegiado para identificação de seus mecanismos sistêmicos.

Da mesma forma, não se pode descurar do aspecto relacional das desigualdades, fruto do conceito de ação social, proposto por Weber (2015), em que o relacionamento recíproco entre agentes é essencial para sua compreensão. Mas, é preciso ter presente que esse aspecto não o reduz a uma análise individualista, mas, sim, remete à complexidade das estruturas sociais. Assim, a partir da ideia de fechamento social (*social closure*) weberiana, Charles Tilly (1998) analisa os mecanismos por meio do qual as desigualdades categoriais (*categorical inequalities*) se tornam duradouras. A noção de categoria parte da apreciação de um conjunto de atores que compartilham um limite que os distingue de todos os demais atores que com eles se relacionam e não se incluem nesse limite. A categoria une atores julgados semelhantes, separa de outros autores julgados distintos e define relações entre eles. E, embora a dinâmica de relações sociais seja das mais complexas, envolvendo relações em cadeia, hierárquicas e organizações, os pares categoriais se apresentam de fácil operacionalização, na medida em que torna identificável laços de distinção entre diferentes grupos, mais do que criam solidariedade, homogeneidade ou conectividade intragrupal. Especificamente para a tese, a categoria diferencial pessoas brancas e pessoas negras está na base da desigualdade racial identificada na sociedade brasileira e, especificamente, na burocracia pública.

Dentre os diversos mecanismos de produção da desigualdade listados por Charles Tilly (1998) e Göran Therborn (2015), o cercamento de oportunidades foi o que se apresenta de forma mais identificável, por tratar do acesso ou da progressão na carreira, quando não sujeitos a controles racionais-legais, como os concursos públicos. No caso, as categorias raciais são tomadas das categorias externas, no âmbito da sociedade, e aproveitadas como categorias internas, a partir do cercamento de oportunidades por aqueles pertencentes ao grupo social majoritário e que desempenham algum nível de controle em relação à progressão, particularmente, a favor do próprio grupo racial do qual faz parte, no caso, de pessoas brancas, que compõe amplamente a carreira, principalmente em seus patamares hierárquicos superiores. Por outro lado, como mecanismo de combate à desigualdade, para além dos mecanismos sistêmicos, como as próprias ações afirmativas, identificou-se nos debates tanto de teóricos da desigualdade (REYGADAS, 2008; THERBORN, 2015), quanto teóricos do Direito (NAGEL, 1973; TAYLOR, 2009), mecanismos como a reciprocidade, que opera de maneira horizontal, por meio de intercâmbios e rede de ajuda mútua, reforçando a solidariedade e o desempenho dos participantes, assim como o apoio compensatório, com tutorias e bolsas para compensar os grupos desfavorecidos na preparação de forma a que os beneficiários possam competir de forma mais efetiva nos processos de seleção universais. Estes foram, igualmente, os mais facilmente identificados no estudo de caso realizado.

Identificou-se, a seguir, a relevância de se dedicar ao estudo da burocracia do Estado, uma vez que se apresenta como um espaço privilegiado de aplicação das ações afirmativas, tendo em vista o objetivo mesmo do Poder Público promover a igualdade, inclusive em seus quadros, assim como espaço de representação, de constituição de uma burocracia representativa ativa. Olhar para a burocracia pública, permite, assim, captar a “capilaridade social do poder” (ABÉLÈS, 2015, p. 118) e os espaços institucionais como espaços de articulação e legitimação de ideias (IGREJA, 2005). Como já reafirmado tantas vezes na tese, o que se busca é compreender o processo, a tensão, as relações de poder que geram/combatem a igualdade e a desigualdade num espaço público, que é revelador da própria vida social, para além do específico estudo de caso do Itamaraty. Não se pode perder de vista, ainda, que do ponto de vista do combate às desigualdades, a burocracia pública tem um papel fundamental, à medida que pode servir de parâmetro para outros setores da sociedade (MOSHER, 1968; SELDEN; SELDEN, 2001; SUBRAMANIAM, 1967). Nesse sentido, o Estado se revela como um produtor de

princípios de classificação, para o bem e para o mal, capazes de serem aplicadas a outras esferas de relação social (BOURDIEU, 2014). É preciso pensar, ainda, na burocracia como um microcosmos, no qual se pretende esteja representado o cosmos social, a ele correlato, o que suscita toda a discussão sobre representação.

Nesse sentido, foi brevemente resgatada a discussão no campo da ciência política sobre representação, limitada à contribuição para o objeto da tese, partindo do estudo clássico de Pitkin (1967), em que representação formalística<sup>1</sup>, simbólica<sup>2</sup>, representação descritiva<sup>3</sup> e representação substantiva<sup>4</sup> auxiliam a compor o panorama necessário para compreensão do conceito de burocracia representativa. Junta-se a essa autora a discussão de Anne Phillips (2001) sobre política de presença ou política de ideias, trazendo a complexidade de relacionar atenção à composição, ao mesmo tempo em que discute a representação como atividade. A autora demonstra, ainda, os dilemas de uma representação liberal que valoriza a diferença, mas apenas de forma abstrata, possibilitando a formação de espaços altamente excludentes, mormente em um contexto de reivindicação de direitos por grupos minoritários. Por outro lado, Phillips aponta dificuldades que decorreriam de uma política que apostasse excessivamente no aumento da presença de grupos minoritários, com risco de balcanização social. É na relação entre presença e ideias que se deve buscar um sistema justo de representação, sem uma falsa oposição entre uma e outra. Por fim, completa o quadro a referência à Yris Marion Young (2006) e sua defesa da inclusão política e democracia, no sentido de representação de grupo para dar voz a perspectivas diversas. Embora a política de presença seja importante para inibir a imposição de um interesse majoritário sobre um grupo minoritário, ela não autoriza a conclusão de que os representantes desse grupo sejam porta-vozes únicos desses grupos. Essa distinção é fundamental para que não haja uma essencialização de interesses, como se os grupos fossem homogêneos. Ao mesmo tempo, a autora não deixa de valorizar aspectos de socialização que, em razão de distinções estruturais, acaba por forjar determinados grupos de interesses específicos. Essa rica discussão está na base da eventual conversão de uma burocracia representativa passiva em uma burocracia representativa ativa.

---

<sup>1</sup> Na representação formalística o arranjo institucional (sorteio, eleição) precede e dá início à representação.

<sup>2</sup> A representação simbólica leva em conta os modos pelos quais o representante se coloca para o representado, ligado à noção de se colocar e ser visto como um símbolo.

<sup>3</sup> A representação descritiva busca reproduzir no representante características do representado.

<sup>4</sup> Na representação substantiva as atividades do representante o são em nome e no interesse do representado.

A discussão feita na tese sobre burocracia, principia pela gradual passagem de uma concepção weberiana de neutralidade burocrática, para uma visão que valoriza o papel de burocratas, os quais não operam num vácuo social, influenciando as ações políticas propostas de acordo com suas próprias opiniões e valores (LIPSET, 1968; LONG, 1952). O termo burocracia representativa, no entanto, só mais tarde veio a ser cunhada por John Donald Kingsley (1944) com sua exaustiva análise do serviço público britânico e que ressalta a necessidade de o burocrata expressar seus valores e perspectivas dentro do cargo público ocupado. O fortalecimento de uma nova classe média britânica burguesa, incapaz de ocupar cargos públicos, em razão da formação escolar exigida para tanto, mantinha a burocracia sob domínio da aristocracia. Esse descompasso entre classes em ascensão e declínio refletia a falta de representatividade e responsabilidade no Estado e, por corolário, a ausência de democracia, concluindo, enfaticamente o autor que “as burocracias para serem democráticas devem ser representativas do grupo a que servem” (KINGSLEY, 1944, p. 305). Essa representação, no entanto, de acordo com Frederick C. Mosher (1968) pode ser de duas espécies: (i) uma ativa, em que de quem ocupa um cargo burocrático “é esperado que demande pelos interesses e desejos daqueles a quem ele[a] presumivelmente representa, sejam todas as pessoas ou um segmento dessas pessoas” (p. 12) ou (ii) passiva, que “refere-se à origem dos indivíduos e ao grau pelo qual, coletivamente, ele espelha a sociedade como um todo” (p. 12). A distinção entre esses dois tipos de burocracia é de extrema utilidade e tem servido para um extenso debate atual sobre suas possibilidades e limites e remete à discussão anteriormente feita no âmbito da ciência política a respeito de representação descritiva ou substantiva (PITKIN, 1967) e política de ideias ou de presença (PHILLIPS, 2001). Tanto Mosher, quanto Samuel Krislov (1967, 2012), outro autor de referência nessa temática, focam principalmente na composição da burocracia do ponto de vista de sua diversidade em termos demográficos, que, para o primeiro, é sinal de um serviço público aberto, disponível à maioria das pessoas, revelando um simbólico valor democrático, e para o último, uma fonte de legitimidade administrativa, dada a proximidade entre o agente público e o público em geral, e uma forma de incrementar a performance estatal, pelo aporte de distintas visões do mundo trazidas por representantes de grupos minoritários. Essa rica discussão com um longo debate histórico, principalmente em países anglófonos, só muito recentemente começou a ser objeto de estudos no Brasil, com um aumento na produção acadêmica, com artigos que abordam especificamente políticas públicas de inclusão racial ou de gênero

(ALVES, 2020; ANDRADE, 2020; CHAVEZ, 2020; FERREIRA, 2014; FERREIRA; COSTA; SILVA, 2020) ou a representatividade desses grupos no âmbito da administração pública (CARDOSO, 2018; COSTA; ALVES; GOMES, 2016; DANTAS, 2020; VIANA; TOKARSKI, 2019). No âmbito de uma pesquisa jurídica essa discussão pretende auxiliar a suprir essa lacuna identificada na produção nacional, abordando a ação afirmativa, como promoção da igualdade como diferença e, principalmente, para o combate à desigualdade, resgatando a teoria crítica do direito, capaz de abranger a prática da igualdade nas instituições, o constitucionalismo que se faz em concreto e que demanda identificar nas estruturas do Estado suas possibilidades e limites.

Da leitura dos clássicos citados, é possível extrair uma abordagem mais ou menos comum em torno do termo “burocracia representativa”, que tem a ver de acordo com Sandra Groeneveld e Steven Van de Walle (2010) com poder, legitimidade, igualdade de oportunidades e diversidade demográfica e de formas de pensar. A complexidade de tais enfoques está muito mais para a abordagem de um Estado do que de um órgão isolado. Ainda assim, foi possível identificar em diferentes etapas do processo de seleção do Instituto Rio Branco, nuances de uma ou outra dessas dimensões. O caráter das nomeações personalistas para a carreira diplomática feitas pelo Barão do Rio Branco, no chamado período carismático (CHEIBUB, 1984), que visavam a acomodar politicamente a nova elite da Primeira República (CARVALHO, 2008), representa a dimensão de poder da burocracia representativa. Já dimensão como igualdade de oportunidades, expande o conceito de representação, para além de um pequeno grupo da elite dirigente e remete ao período burocrático-racional, em que são introduzidos os concursos públicos, para democratizar o acesso a cargos, no âmbito de uma ampla reforma de Estado, que teve início na Era Vargas (1930-1945). Por fim, a dimensão da diversidade, fruto de uma nova concepção sobre burocracia pública, a partir dos anos 1980 e das reformas empreendidas pela corrente do *New Public Management*, passa a reorientar a burocracia cada vez mais para resultados (*outputs*) e impactos (*outcomes*) do que, como nos movimentos anteriores, em termos de entrada (*inputs*) e procedimentos (DOLAN; ROSENBLOOM, 2015). Essa proposta de gerenciamento também está ligada a uma questão histórica de diversificação da mão-de-obra disponível e mesmo no âmbito da administração. O aumento da imigração, a globalização e mudanças econômicas nos países redundaram numa heterogeneidade na composição da força de trabalho, com uma diversidade que superava a questão racial, étnica e de gênero, passando a abranger também a questão da língua, das

pessoas com deficiência e a questão do etarismo (PITTS, 2005). Por outro lado, conforme já discutido quando se tratou da justificativa para as ações afirmativas, o discurso da diversidade se baseia em aspectos ligados à eficiência e efetividade, em termos econômicos, negligenciando aspectos ligados à justiça social ou igualdade de oportunidades. O próprio PAA tem como um de seus fundamentos o aumento da diversidade do corpo diplomático, sendo o tema da diversidade ressaltado em vários discursos de formatura das Turmas do Itamaraty, revelando uma consonância dos novos formandos com esse aspecto do pilar cultural-cognitivo, de representação como diversidade.

Para além dessas diferentes dimensões, é preciso analisar a relação entre burocracia representativa passiva e burocracia representativa ativa. É certo que o mero pertencimento a um determinado grupo social não é sinônimo do compartilhamento das mesmas preocupações que atingem de forma geral esse grupo. Isso se dá em razão em função de elementos-chave na lógica da ação comum, que transcendem a origem social. Assim, conforme demonstram Kenneth John Meier e Lloyd G. Nigro (1976), embora seja dado relevo à origem social, em termos de socialização, não se pode desconsiderar que outras experiências de socialização, mesmo na vida adulta, possuem igualmente forte influência nas atitudes políticas, que, por sua vez, se relacionam fortemente com o comportamento real<sup>5</sup>. Vários estudos analisados buscaram investigar essa relação (HALE; BRANCH, 1992; MEIER; STEWART JR, 1992; NAFF, 1998; ROSENBLOOM; FEATHERSTONHAUH, 1977) estando longe de ser pacificada, na medida que mais estudos quantitativos e qualitativos vão sendo produzidos e não se logra uma comprovação empírica de que uma representação ativa seja o corolário necessário de uma representação passiva. É preciso verificar, assim, as condições presentes que propiciam que um determinado grupo social presente na estrutura pública veicule os interesses desse grupo. Nesse sentido, Frank J. Thompson (1976), em sua pesquisa, buscou identificar quais seriam as circunstâncias tendentes a contrabalancear as adversidades, sendo elas de natureza ambiental (um disseminado orgulho do grupo social e vigorosos grupos minoritários na comunidade) e de natureza organizacional (matéria de interesse, mobilização dos servidores dentro do órgão e a posição hierárquica e física desses servidores em relação uns aos outros). Essas questões foram essenciais para

---

<sup>5</sup> Apenas para resgatar, atitude é uma relação favorável ou desfavorável em relação a um objeto social e comportamento é a exteriorização dessa atitude (D'AMORIM, 1985).

discussão sobre a presença de uma burocracia representativa ativa no âmbito do Itamaraty.

Para tanto, com o objetivo de identificar quais aspectos da instituição analisada dão indícios de estarem recebendo alguma influência em razão da maior presença de burocratas negras e negros, optou-se pela análise de três pilares institucionais, sistematizados por W. Richard Scott (2014). O chamado pilar regulatório é relativo a processos e estruturas que visam a constranger e regular o comportamento e que se expressa pelo estabelecimento de regras, monitoramento e sanção, mas que se vê afetado quando há o estabelecimento de cotas ou outra políticas afirmativas visando a alterar a composição da instituição. O pilar normativo está relacionado à dimensão prescritiva da vida social, relacionada a normas sociais e valores, e é expressa em termos de objetivo organizacional. Por fim, o pilar cultural-cognitivo refere-se aos fatores que moldam o sentido que é atribuído aos objetos e ações, como símbolos, gestos, palavras ou sinais, formando a base da realidade inconsciente. Essa distinção em termos de pilares foi acolhida para dividir a pesquisa de campo, de acordo com os dois marcos teóricos que orientaram a pesquisa, em relação ao pilar regulatório observou-se especialmente a questão dos mecanismos produtores, reprodutores ou de combate à desigualdade e, em relação aos pilares normativo e cultural-cognitivo, os mais propriamente ligados à presença de uma burocracia representativa ativa.

Assim, em relação ao pilar regulatório, procedeu-se à análise de: (i) editais do CACD, para identificação de reformas democratizantes empreendidas no processo, ampliando o acesso ao cargo de diplomata, bem como as contrarreformas elitizantes identificadas, i.e., as medidas adotadas para conter aqueles avanços; (ii) as normas referentes ao PAA e à Lei n.º 12.990, de 2014, para verificação de resultados de aumento de pessoas que se declaram negras na diplomacia e (iii) as normas internas da instituição, especialmente as referentes a formação de *ranking* na carreira, a promoção por merecimento e o papel do Comitê Gestor de Gênero e Raça.

O que pode ser observado é que o processo de seleção do CACD, apesar de sofrer alterações menores, em termos de conteúdo ao longo dos anos, a partir do período da redemocratização, deu um importante passo ao tolher a permanência de um mecanismo de exclusão que eram as entrevistas. Conforme relatos apontados na tese, as entrevistas tinham por objetivo eliminar candidatos ‘desviantes’ do padrão desejado, o que incluía não somente observações quanto à orientação sexual de candidatas(os), mas também

questões de gênero e raça. Somente em 1984 tal prática excludente cessou de ser empregada, juntamente com os exames de sanidade psíquica, investigação e aptidão profissional, embora a exigência anterior tenha sido mantida tempo suficiente para deturpar a composição da carreira, em termos de representatividade de mulheres e pessoas negras. Dentre os vários mecanismos democratizantes identificados pela literatura (FARIAS; CARMO, 2015; GOBO, 2016), optou-se por destacar o domínio de línguas estrangeiras, a ampliação geográfica de realização das provas e a eliminação das provas orais. Não se desconsidera que mudanças como nomeação imediata e melhoria salarial também tenham seu peso, no entanto, como o objeto da tese dialoga com a desigualdade racial, esses três mecanismos pareceram de maior importância.

A exigência de conhecimento de línguas estrangeiras sempre esteve presente nos concursos para admissão no Itamaraty, variando se eliminatórias ou classificatórias, bem como qual idioma seria dado maior enfoque. Em relação à língua inglesa, a principal alteração notada para possibilitar maior ingresso de pessoas, foi a realizada em 2005, durante a gestão do Ministro Celso Amorim (2003 a 2010), quando passou a ser apenas classificatória, perdendo seu caráter eliminatório. Para compensar eventual dificuldade com a língua, o próprio Itamaraty investia em medidas de apoio compensatório, com aulas paralelas, sendo que, após um ano e meio, os novos diplomatas deviam apresentar um certificado de proficiência na língua. Já em relação à língua francesa e ao espanhol, as variações foram distintas. Para o francês, partir de 1989, a prova consistia em uma redação na língua estrangeira e a tradução do português para o francês de um texto. No período de 1996 a 2002 não houve provas específicas de francês ou espanhol, nova medida de caráter inclusivo. No período de 2003 e 2004, as duas línguas eram obrigatórias e admitiam respostas em português, sendo exigido o uso instrumental da língua, de caráter classificatório. De 2005 a 2008, candidatos e candidatas poderiam optar entre uma delas, constando de questões de compreensão de texto na língua estrangeira, com respostas também na língua escolhida e natureza eliminatória. A obrigatoriedade de ambas retorna de 2009 a 2013, ainda com questões discursivas na língua estrangeira, voltando, igualmente, seu caráter classificatório.

Já a ampliação geográfica da cobertura das provas pode ser considerada igualmente uma medida de democratização de acesso às provas, que até 1980 era realizada apenas em algumas capitais e somente a partir de 2011 foi estendida a todas as capitais federais em todas as fases do CACD. Como se procurou demonstrar, tal alteração

teve pouco impacto na composição do quadro diplomático, tendo em vista que, por razões de disponibilidade educacional (FARIAS; CARMO, 2015; GOBO, 2016), em termos de escolas de ensino médio com alto padrão de desempenho, quanto as principais instituições de ensino superior, a ampliação geográfica não teve o condão de diversificar demograficamente o número de aprovados. Por outro lado, não há como deixar de considerar que se trata de um mecanismo de combate à desigualdade por passar a incluir acessos mais facilitados a pessoas de terminados locais. Além disso, a realização da prova em determinado estado atribui uma apreciação valorativa a esse ente da federação, sendo, portanto, democratizante a ampliação realizada. Isso porque, elevando-se o número de capitais a abrigar a prova, passa-se a considerar outras regiões – que não apenas o eixo Sul-Sudeste – como passíveis de fornecerem bons candidatos e candidatas ao quadro diplomático, o que do ponto de vista simbólico é bastante significativo para uma federação que historicamente privilegiou determinadas partes de seu território, em razão da população ali presente, em prejuízo de outras, principalmente em termos de sua composição racial.

A eliminação da prova oral, a partir de 2005, coincide com a inscrição do concurso exclusivamente pela internet e a realização de todas as etapas em 17 (dezesete) capitais estaduais. Embora seja impossível avaliar os reais motivos que teriam levado à eliminação da prova oral, se estariam ligados a questionamentos anteriores na sua aplicação, em termos de exclusão de potenciais candidatos, ou se por questões logísticas, o que se sabe é que a avaliação com critérios mais objetivos, por meio de provas escritas, é um mecanismo relativamente eficiente para diminuição do viés dos avaliadores do certame. Isto porque, as provas orais, em geral, possibilitam um maior grau de subjetividade, uma vez que, para além dos tópicos efetivamente avaliados, no momento em que a candidata e o candidato se fazem presentes perante a banca é que as discriminações inconscientes têm espaço para influenciar a nota dada a essas pessoas.

Por fim, é preciso mencionar a reserva de vagas interfases no CACD para pessoas negras, o que constituiu uma antecipação à Lei n.º 12.990, de 2014, nos termos da interpretação dada a ela pelo STF, no julgamento da ADC n.º 41, para quem os percentuais de reserva de vaga devem valer para todas as fases dos concursos. Com natureza de uma efetiva ação afirmativa de recorte racial, foi adotado por meio de portaria do Ministro das Relações Exteriores, esse mecanismo de combate à desigualdade racial. De acordo com essa regra, para além dos candidatos já habilitados para a segunda fase

em razão da nota obtida, havia um acréscimo de um percentual de pessoas negras que também seguiriam (além de um percentual de pessoas com deficiência), bastando, para tanto, terem se declarado negras no ato de inscrição do certame e obtido notas mínimas dentro da classificação. Do ponto de vista de aumento da concorrência a medida de fato surtiu efeitos. Com a reserva de vagas da primeira para a segunda fase, ainda que não replicada nas demais, um número maior de pessoas negras (afrodescendentes, nos termos do edital) puderam concorrer na segunda fase, obtendo nota inferior do que a dos que concorreram sem se autodeclararem negros. Esse aumento de concorrência resultou em uma aprovação maior de candidatas(os) negras(os) na última fase do concurso, culminando na aprovação de três diplomatas, pessoas não lograriam aprovação caso tivessem sido eliminadas já na primeira fase.

A par dessas reformas de combate à desigualdade, houve também contrarreformas, que se podem chamar elitizantes, implementando mecanismos de produção de desigualdades, cujos resultados produzidos foram os de manter uma certa homogeneidade na formação do corpo diplomático, reproduzindo a desigualdade racial no órgão. A primeira contrarreforma que se destaca é a reintrodução da prova de francês, como etapa da quarta fase, junto ao espanhol, no CACD de 2003, justamente um ano após o início do PAA, que teve início em 2002. Como anteriormente discutido, a flexibilização em termos de língua estrangeira tem impacto na participação negra no certame, mesmo que, por falta de dados, não tenha sido possível mensurar. Além disso, no CACD de 2004, no TPS voltou a ser cobrado o conteúdo de cultura geral, abrindo margens para interpretações subjetivas na formulação das questões, que, no passado, havia sido amplamente utilizada para avaliar o capital cultural de postulantes ao cargo diplomático, como mecanismo de seleção apenas de membros da elite social. Nesse mesmo ano, o TPS foi o que mais questões apresentou, com 150 no total. É importante destacar que a primeira fase é considerada de maneira geral como a mais difícil, uma vez que é nesse momento que ocorre uma maciça reprovação. Esse número variou, para cima e para baixo, até estabilizar em 73 questões, o que não pode deixar de ser considerado como uma medida que impacta o processo seletivo. Por fim, merece destaque a reinserção de prova escrita de Língua Inglesa, com caráter eliminatório, no ano de 2017. O que se pode verificar é que essa alteração teve um impacto desproporcional em relação ao número de pessoas que se candidataram às vagas pelas cotas raciais, eliminando 72,12% dessas pessoas, em comparação com os que concorreram pela ampla concorrência, eliminados

em 41,88%. Como se pode notar, a reintrodução do caráter eliminatório da prova de língua inglesa atuou como um efetivo mecanismo de produção de desigualdades, na modalidade exclusão, em razão do impacto desproporcional que esta alteração, tecnicamente neutra, acabou por produzir justamente no grupo que já é vítima de profunda desigualdade em termos de representação na diplomacia, qual seja, o de pessoas negras.

Com isso, é possível verificar uma tensão entre mecanismos de combate e mecanismos de produção/reprodução de desigualdades no âmbito do Itamaraty, especialmente no processo de seleção do CACD. Embora não se possa afirmar que haja discriminação racial, decorrente de preconceito individual, há evidentemente alterações que produziram efeito negativo somente a um determinado grupo racial em razão da opção procedimental realizada, que, portanto, pode ser tratada como um mecanismo de exclusão e geração de desigualdades.

Passa-se, agora para o segundo aspecto do pilar regulatório a ser analisado, qual seja, a regulamentação das ações afirmativas no âmbito do IRBr, abrangendo tanto o PAA, quanto a aplicação da Lei n.º 12.990, de 2014. Em relação ao PAA, para além dos resultados observados, buscou-se identificar se possível a presença de uma burocracia representativa ativa na gestão do programa. No entanto, considerados os dados a que se teve acesso, tal hipótese não pode ser confirmada. Pode-se afirmar, de qualquer sorte, o pioneirismo dessa política pública, sendo uma das únicas adotadas em âmbito federal, no início dos anos 2000 e que se mantém efetiva até a presente data. Além do mais, a própria modalidade de pagamento de uma bolsa de estudos, embora claramente uma ação afirmativa, não é usual na prática nacional, que adota, quase exclusivamente, reserva de vagas como sinônimo da política pública. Deve-se notar, ainda, que além de longo, sua regulamentação é muito esparsamente regulada, sendo as regras fixadas mais claramente a cada edital do que em um texto normativo base. Seu início se dá em 2003, com a assinatura de Protocolo de Cooperação e, dirigida a afrodescendentes, posteriormente denominados simplesmente de negros, exclusivamente para preparação do concurso, vindo de também nesse aspecto sofrer alteração, para admitir o gasto de parte dos recursos com a manutenção própria de bolsistas. O processo seletivo sofreu uma enorme variação ao longo do tempo, desde um caráter mais subjetivo, a partir da avaliação de um plano de estudos elaborado por quem se candidatava (2002), até a aprovação em um concurso específico (de 2003 a 2015), com matérias equivalentes ao CACD, culminando com sua eliminação como concurso autônomo, passando a ser granjeadas bolsas de acordo com o

desempenho no próprio CACD (2016 em diante). Essa última alteração teve um impacto no número de inscritos ao programa, que caiu bruscamente em 2016, e tem gerado preocupação de membros da diplomacia, especialmente dentro do projeto de Mentoria a pessoas interessadas na realização do CACD, sugerindo o retorno da seleção autônoma. Segundo dados do Instituto Rio Branco, até 2016, foram investidos mais de R\$ 15,5 milhões (quinze vírgula cinco milhões de reais) na execução do programa, com a concessão de 677 bolsas para 403 pessoas negras. Até 2020 esse número sobe para cerca de R\$ 16,1 milhões (dezesesseis vírgula um milhões de reais), concedendo-se 748 bolsas para um total de 437 pessoas negras. Em termos de resultados, nota-se que o PAA assegurou ao menos uma aprovação ao ano, antes da adoção das cotas raciais. De 2002 a 2014, em 12 anos, ingressaram 22 ex-bolsistas. A partir de 2015, com a aplicação da Lei de Cotas, observa-se num curto espaço de tempo (7 anos) um ingresso superior àquele anteriormente verificado, uma vez que ingressam 26 pessoas negras cotistas. Isso não implica dizer que a reserva de vagas esteja tornando o PAA desnecessário, tendo em vista que a maior parte de cotistas são também de ex-bolsistas. A única exceção identificada é o ano de 2022, que contou com suporte da Mentoria Mônica de Menezes, iniciativa de especial interesse para essa tese, em que o número de não bolsistas cotistas é superior ao de bolsistas cotistas. O PAA, conquanto acumule êxitos, tem seus senões. Um deles, é em relação às datas de lançamento dos editais do PAA, que acabam por não serem prévios ao CACD, inviabilizando o uso dos recursos para a preparação do certame seguinte. Aliás, a mudança adotada de condicionar a participação no PAA à aprovação no CACD inverte a própria lógica preparatória. Além disso, os recursos, além de não serem disponibilizados na brevidade que a necessidade exige para quem se dedica exclusivamente a esse estudo preparatório, conta com valores que vão sendo desatualizados ano a ano, em termos de poder de compra, o que interfere na aquisição da melhor formação possível.

Quer isso dizer que parece haver uma desarticulação da política de ação afirmativa em relação a seu objetivo. Se o propósito do programa é ampliar as condições de ingresso de brasileiras(os) negras(os) na carreira de diplomata, preparando pessoas vocacionadas ao CACD, a ausência de um cronograma regular e recursos compatíveis com a preparação para a seleção demonstra uma fragilidade do processo. Ainda que justas as críticas, o PAA foi a principal e mais duradoura alteração no pilar regulatório do Instituto Rio Branco, oriunda da própria instituição.

Com a entrada em vigor da Lei n.º 12.990, de 2014, aplicável a concursos após o início de sua vigência, o CACD 2015 foi o primeiro a reservar 20% das vagas totais para candidatas(os) autodeclaradas(os) negras(os), o que tem sido observado em todos os certames, assim como a nomeação desse mesmo percentual, diferentemente de outros concursos públicos em que, por vezes, não se consegue cumprir a meta. O que se observou é que o número de cotistas aprovados é sempre superior ao número de vagas oferecidas, não resultando ociosidades das vagas a serem revertidas para a ampla concorrência. Em relação às notas de aprovação, observou-se que a disparidade entre a média das notas, de um lado de concorrentes pela ampla concorrência e, de outro, concorrentes pelas vagas reservadas para as cotas raciais, não apresenta muita disparidade, tanto no que se refere à primeira fase, quanto em relação às notas finais. Apontar o atendimento do padrão mínimo de notas é necessário ante a falácia de que pessoas que ocupam cargos públicos beneficiados por cotas raciais teriam menor qualificação que os aprovados pela ampla concorrência. Considerando a dificuldade do concurso para a carreira diplomática, sua aprovação, até mesmo fora das vagas oferecidas, já é demonstração de uma qualificação bastante elevada. A reserva de vagas, por força da lei, é uma ampliação da política de ações afirmativas no Itamaraty e tem uma característica distinta, por se tratar de uma imposição legal. Talvez por isso mesmo, os resultados na instituição sejam mais notórios, como se procurou demonstrar, em que o número de pessoas autodeclaradas negras mais que dobrou a partir da adoção das cotas, produzindo uma alteração em termos de sua composição maior do que o até então gerado somente considerando o PAA. No período de 2015 a 2022, do total de vagas oferecidas, 39 foram reservadas às cotas raciais e 143 à ampla concorrência.

Essa alteração, no entanto, não foi acompanhada de ajustes nas normas internas da instituição. O primeiro descompasso observado foi em relação ao *ranking* na carreira diplomática, isto é, a classificação final no concurso é utilizada para casos de desempate e acesso a determinados benefícios, como escolha de lotação e participação em cursos. Vale lembrar que, nos termos da Lei de Cotas, a nomeação de forma a observar o percentual reservado, é feita intercalando-se uma pessoa cotista a cada cinco aprovadas na ampla concorrência. Essa medida justifica-se para que cotistas e pessoas com deficiência não sejam sempre as últimas a serem nomeadas, caso fosse observada a regra da nota de classificação. No entanto, o uso da nota no CACD para formar o ranking das

turmas formadas no IRBr, acaba contrariando a lógica da ordem de nomeação e posicionando ex-cotistas no final da lista.

Já em relação à promoção na carreira, as normas que a regem estabelecem uma série de requisitos, levando em conta, entre outros, critérios de antiguidade e de merecimento, este fixado por votos dos pares e de diplomatas em níveis mais elevados. Em que pese a observação ter sido prejudicada pela falta de dados em relação a pertencimento racial de todos os membros da diplomacia, algumas problematizações podem ser feitas. Tomando de empréstimo as análises feitas em relação à questão de gênero (BALBINO, 2011), pode-se identificar dois aspectos que prejudicam a progressão na carreira. O primeiro está relacionada à ideia, ainda amplamente difundida, de que a representação da sociedade brasileira é a de uma sociedade de maioria branca, em que o ideal de pessoa de sucesso é um homem branco, expressão do pacto narcísico da branquitude (BENTO, 2022). Daí que não é por acaso que numa sociedade desigual como a brasileira, formada pelo racismo e branquitude, a representação e a aparência de quem acende ao poder é justamente dessa parcela minoritária, em termos numéricos, mas majoritária, em termos de capital econômico e simbólico. Nesse passo, a imagem do Barão do Rio Branco, preocupado com a função de representação diplomática por homens bem apresentáveis (FREYRE, 2013; GOBO, 2016; MOURA, 2007) parece ainda guardar peso, considerando o número bastante baixo de postos no exterior chefiados por pessoas negras (FONTES; FALEIROS, 2022). O segundo aspecto refere-se à composição majoritariamente branca da diplomacia, que reproduz seus valores na escolha de retribuições de cargos públicos, sendo objeto de cercamento de oportunidades por esse grupo racial majoritário. Prescindindo de detalhar todo o complexo procedimento para as promoções, uma vez que a maioria de membros dos patamares mais elevados são pessoas brancas, estas acabam por ver aqueles presentes em menor número como “elementos destoantes” (BALBINO, 2011, p. 190). O resultado final é que as categorias diferenciais presentes na sociedade são reproduzidas nas escolhas internas dos membros da instituição, mantendo a sub-representação negra nos quadros hierarquicamente superiores. Não há, explicitamente, nenhuma política conhecida tendente a alterar esse quadro, como já houve no passado em relação às mulheres. Ainda que fosse uma decisão personalista do Ministro Celso Amorim, durante sua gestão (2003 a 2009), seu apoio direto para aumento da presença de mulheres nos altos escalões surtiu efeitos, ainda não verificados em relação a pessoas negras.

O fim dessa política de promoções de mulheres, com a saída do Ministro Celso Amorim, levou a numa mobilização de mulheres diplomatas que acabou resultando na criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça – CGGR, em 2014. Esse fato merece destaque, uma vez que, foi a atuação de burocratas representativas ativas responsável pela alteração na estrutura da instituição. Entretanto, as atribuições do CGGR mais afetas à pertencimento racial acabaram por não serem realizados, como, por exemplo, a elaboração de ficha perfil do órgão com a identificação racial de todos seus servidores. De acordo com Marise Guebel *et al.* (2017), tal levantamento sequer pode ser iniciado, devido à baixa participação histórica do Itamaraty nas pesquisas voluntárias de autodeclaração racial. As atividades do CGGR ficaram, assim, limitadas a atuar como instância de verificação da autodeclaração racial do CACD, não avançando em outras pautas, sequer chegando a habilitar o MRE para participação do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça. Esse órgão, que seria um importante aliado na formação de uma burocracia representativa ativa de corte racial, tomando de empréstimo as observações de Thompson (1976), acabou por ser extinto em 2019, na gestão do Ministro Ernesto Araújo, seguindo as diretrizes ideológicas e o ataque à participação democrática na gestão governamental do Presidente Jair Bolsonaro. O que se nota é que a criação de uma estrutura burocrática, por si só, é incapaz de promover avanços na cultura institucional, quando tal estrutura não dispõe de recursos – em sentido amplo – para bem exercer suas atribuições, tendo-lhe restado uma atuação residual, sem possibilidade de auxiliar no enfrentamento da desigualdade racial no âmbito do MRE.

O que se pode notar, dos aspectos listados, é que as ações afirmativas têm produzido resultados no Instituto Rio Branco, ao menos quanto ao aspecto numérico, em termos de ingresso de novos diplomatas, especialmente com a adoção das cotas raciais. Por outro lado, as normas internas analisadas, referentes à promoção na carreira e a criação do CGGR, revelam os limites de uma política pública, quando se restringe à fase de ingresso. Os mecanismos geradores de desigualdade, quando não impedidos por mecanismos que promovam a igualdade, acabam por gerar um benefício indevido ao grupo majoritário, que enfraquece parte da potencialidade das alterações anteriormente citadas. Uma instituição efetivamente comprometida com a diversidade – mesmo com seus limites – deveria promover mecanismos de fortalecimento de uma burocracia representativa em todas as suas instâncias, o que não foi observado.

Avançando no debate, retoma-se a discussão sobre burocracia representativa, identificando sua presença a partir do pilar normativo, discutindo a suposta neutralidade do diplomata, em oposição a uma adoção de uma representação mais ativa a favor do seu grupo de origem racial, bem como, com base no pilar cultural-cognitivo, aspectos simbólicos identificados na carreira, que desafiam, em alguma medida, a branquitude estabelecida.

O pilar normativo tem uma forte relação com dois conceitos centrais de Bourdieu, o de campo e o de *habitus* (BOURDIEU, 1989, 2007a). A confluência desses dois, possibilita falar em *habitus* diplomático (BATISTA, 2010; GOBO, 2016), entre os quais, ressalta a neutralidade diplomática, ou, nas palavras da(o) Diplomata 6, “o diplomata não pode ter cor. O diplomata não pode ter nada que o distinga. O diplomata tem que ser muito anódino”. É possível compreender que, por ser parte de uma minoria na instituição, diplomatas negras(os) podem ser levadas(os) a não se verem como pessoas racializadas, mas, tão somente, como diplomatas sem mais. É esse componente do *habitus* diplomático, que reforça a imagem de que interesses outros não devem ter espaço na agenda do diplomata. No entanto, ainda de acordo com a(o) Diplomata 6, “os colegas mais jovens se declaram” negro. Deve-se levar em conta, portanto, outros elementos que entram na equação da neutralidade. À medida que aumenta a quantidade relativa de pessoas pertencentes a um grupo minoritário, começa a haver a possibilidade de assumir uma identidade menos neutra e pode-se falar também numa burocracia com uma atuação mais ativa. Diferentemente de diplomatas mais antigas(os) na carreira, diplomatas que foram contemplados pela bolsa-vocação tendem a demonstrar uma ideia de identidade e representação mais forte (LIMA, 2005). Essa propensão íntima é um dos elementos centrais para que uma pessoa se coloque como representante de seu grupo de origem. Embora não se possa assegurar, sem uma ampla pesquisa qualitativa, que a maioria das pessoas beneficiadas por programas passaram a adotar essa postura, mormente em face da pressão interna para conformar seu comportamento (SELDEN; BRUDNEY; KELLOUGH, 1998), foram identificadas por meio de entrevistas diplomatas que se posicionam como fiduciários de interesses de minorias. Aliás, mais do que a propensão, foram identificadas duas ações efetivas, com uma forte agência de pessoas negras, o que permitiu avançar na discussão sobre burocracia representativa ativa e, ainda, estabelecer uma relação com o combate à desigualdade racial.

Do ponto de vista mais individual ou de grupo, não institucional, identificou-se duas formas de atuação de diplomatas negras(os), que podem ser enquadrado nas categorias de apoio compensatório (NAGEL, 1973; TAYLOR, 2009) e de reciprocidade (REYGADAS, 2008). Uma das formas de apoio compensatório identificada foi a de programas de treinamento especial, na forma de tutorias, para além daquela oferecida pelo próprio Itamaraty, criticadas por seu caráter errático. De forma a suprir a deficiência desse programa oficial de tutoria, partiu dos próprios ex-bolsistas uma iniciativa de tutoria. Pessoas negras a favor de outras pessoas negras para compensar as dificuldades específicas desse grupo com a preparação para o concurso (PEREIRA, 2014) é o que caracteriza uma burocracia representativa ativa. Mais do que resultados, a iniciativa, em si, é mostra de uma mudança de postura de diplomatas que decidem por abandonar uma postura de neutra, adotando uma pró-atividade em termos de buscar produzir impactos no CACD a favor de seu grupo racial. No ano de 2021, esse mecanismo de combate à desigualdade, por meio de apoio compensatório e reciprocidade, ganhou um novo patamar de sistematização, com a criação da Mentoria Mônica de Menezes Campos, assim nomeada em homenagem à primeira mulher negra diplomata a ingressar por concurso público, no final da década de 1970, a partir de debates no seio do grupo de leituras existente no Itamaraty. É importante, aqui, resgatar um dos fatores apontados por Thompson (1976) como favoráveis a formação de uma burocracia representativa ativa, qual seja a proximidade física que se estabelece entre membros do grupo minoritário, possibilitando uma interação, especialmente quando não há uma pressão de pares para que o tema não seja tratado. Em razão da convivência nesse grupo de leitura, as pessoas que o compunham tinham uma proximidade que possibilitou a conversão de uma burocracia representativa passiva em uma ativa. Para além do acompanhamento acadêmico, por meio de “encontros individuais entre mentoras(es) e candidatas(os) e [...] encontros coletivos, voltados para os temas cobrados nas provas” (MENTORIA, 2022), a Mentoria Mônica de Menezes Campos, em seu primeiro ciclo, intermediou a obtenção de bolsas de estudo parciais ou integrais em diversas disciplinas, por cursos preparatórios e professoras(es) particulares, uma vez que nem todas as pessoas que obtêm acesso à mentoria participam do PAA. Para além do apoio compensatório, a Mentoria também atuou com base no mecanismo da reciprocidade, de que fala Luis Reygadas (2008), uma vez que os encontros coletivos promovidos, para além do apoio acadêmico, também proporcionam discussões sobre gênero e raça, além do resgate da história das relações

raciais e de gênero no Itamaraty, além de um apoio de reforço da autoestima dessas pessoas, ao verem diplomatas que, como elas, conseguiram superar suas dificuldades. Em termos de desempenho das(os) mentorandas(os), no CACD 2022, 12 de 50 pessoas mentoradas passaram no TPS, das quais sete mulheres chegaram até a última fase do CACD. Ao final, quatro mentorandas foram aprovadas e se tornaram diplomatas. É possível que outros fatores possam ter influenciado nesse resultado, como tempo de preparação e participação prévia no PAA. De qualquer sorte, vale destacar que esse ano de 2022 foi o que aprovou mais pessoas que não receberam bolsa, num total de 4 em 7, sendo que destas, duas foram mentorandas e duas não. Some-se a isto que coordenação do projeto segue a cargo exclusivo de pessoas negras, sendo que o trabalho de acompanhamento (mentoreamento) não se restringiu a essas, por razões numéricas, ganhando o apoio também de pessoas brancas, maioria ainda na diplomacia, mesmo nos níveis hierárquicos inferiores. Mais pesquisas na área seriam necessárias para identificar se a abordagem do ponto de vista da burocracia representativa é suficiente para explicar esse fenômeno. De qualquer sorte, do ponto de vista jurídico, seja qual for a teoria que mais bem explique a agência de beneficiários das ações afirmativas a favor do combate à desigualdade racial é o elemento normativo que deve ser destacado para compreensão dessa política pública.

A segunda iniciativa identificada foi a proposta de diagnóstico da diplomacia, instrumento essencial para se pensar políticas públicas afirmativas (OSÓRIO, 2006), e que, tal qual a Mentoria Mônica de Menezes Campos, contou com atuação de diplomatas negras(os) na condução do processo. A proposta de diagnóstico visa a obtenção de dados sobre a composição atual do corpo diplomático, tais como gênero, raça, orientação sexual e identidade de gênero, deficiência, idade, origem geográfica, patrimônio, estado civil, nacionalidade e profissão do cônjuge, dependentes, parentesco com outros membros do Serviço Exterior Brasileiro, classe da carreira, postos e lotações ocupados (ADB, 2021). Não é possível afiançar se os resultados almejados serão alcançados, uma vez que a pesquisa está sendo conduzida pela Associação de Diplomatas do Brasil – ADB, e tem enfrentado resistências nas respostas por parte de alguns diplomatas. A presente abordagem tem como objetivo apontar, mais uma vez, a atuação de uma burocracia representativa ativa em termos de pautar e mobilizar uma base de apoio para que fosse dada continuidade a esse processo. Uma vez mais, é destacada a sinergia entre diplomatas negras(os) e brancas(os). A teoria da burocracia representativa ativa contribui para

explicar essa liderança na condução do processo, mas, tanto quanto em relação à mentoria, é incapaz de explicar a adesão voluntária de outros grupos raciais na defesa de uma proposta que, ao lançar mais luzes sobre a composição racial do Itamaraty, fragiliza, a hegemonia desse grupo nesse espaço, embora os ganhos de um espaço mais igualitário transcendam os interesses imediatistas do cercamento de oportunidades.

Já a análise do pilar cultural-cognitivo possibilita a apreciação da dimensão simbólica, que, por sua vez, pode ser útil para verificar se a presença negra tem ajudado a desconstruir a imagem do Itamaraty como “o último refúgio da nobreza” (MOURA, 2007, p. 47), em que a imagem do Barão do Rio Branco se espelha na quantidade de homens brancos que compõem suas fileiras. Optou-se por fazer a análise a partir de quatro fontes distintas, os guias de estudo, a análise das patronesses e dos patronos de turma, o discurso dos formandos e a estética dos diplomatas.

Os Guias de Estudo eram documentos oficiais, produzidos pelo Itamaraty, de 1992 a 2013, apresentando anualmente informações básicas sobre o processo de seleção para a diplomacia, com resposta às questões discursivas da segunda e terceira fases que tivessem obtido nota máxima pelas bancas examinadoras, além de bibliografia de estudo sugerida. A partir de 2013, a produção dos Guias a cargo do Itamaraty é descontinuada, passando a ser produzido pelas(os) ex-cadistas, diplomatas aprovadas(os). O conteúdo dos Guias, propriamente dito, não será objeto de análise uma vez que os elementos de principal interesse neles são os constantes da parte introdutória, em especial a parte descritiva do perfil de estudantes do IRBr que os elaboraram. Isso porque, com a introdução das cotas raciais, a representação demográfica negra é aumentada, em pelo menos, um quinto dessas turmas (20%)<sup>6</sup>. Com isso, é possível considerar que há espaço para formação de uma relativa massa crítica capaz de tematizar questões que poderiam ser ignorados pela maioria do outro grupo racial (branco). Essa expectativa, no entanto, não se confirmou. Em nenhum dos Guias a questão racial é tematizada, sequer apontando o percentual de pessoas negras que compõe a turma. Apenas um dos guias, do ano de 2018, apresenta um dado revelador sobre a percepção das pessoas em relação à diversidade racial. Ao apresentar uma tabela com o tempo de preparação para o concurso desagregado por grupos, foram apresentadas três categorias: ampla, negros e PCD. Nesse sentido, mais do que o número de aprovados em cada categoria, que até pode corresponder o número de

---

<sup>6</sup> Considerando que há pessoas negras que não concorrem pelo sistema de cotas, é possível que essa representação seja ainda maior.

pessoas negras ao número de pessoas que ingressaram pelas cotas, é a sinédoque, ou seja, tomar a parte pelo todo, que chama a atenção. Sem pretender taxar de racista qualquer que seja, suficiente é demonstrar o aspecto simbólico em se identificar “ampla concorrência” em oposição a “negros”. De um lado, uma categoria referida às vagas, de outro uma categoria referida a pertencimento racial. E, como deixa a entrever, é como natural fosse ter, no primeiro caso, pessoas brancas e no segundo, pessoas cotistas, ou, numa outra leitura, pessoas negras somente ingressam no serviço público por meio de cotas. O significado da escolha “negros” ao invés de “cotistas raciais” ou algo do gênero, acaba por relevar também a presença na instituição da branquitude, um traço característico da desigual sociedade brasileira, em que o padrão é a pessoa branca. Essa conclusão não se constrói no vácuo, ela decorre do histórico tanto do próprio Instituto em relação ao qual é produzida (SISS; ALMEIDA, 2019), quanto da sociedade em que se vê inserida (SCHUCMAN, 2012). Esse aspecto simbólico, presente na sociedade e formador da cultura e do comportamento de novas(os) diplomatas, recém ingressas(os), é condizente com a postura da instituição, que não acolhe as cotas como uma política pública afirmativa para combate à desigualdade racial, mas, sim, para fins de diversidade. Percebe-se, assim, uma cultura institucional que dificulta o despontar de uma burocracia representativa ativa, na medida em que não há uma política interna a reconhecer a importância da presença negra, para além da trazida pelo PAA e pelas cotas raciais. É isso que acaba por transparecer em um dos Guias de Estudo e cuja ausência do tema nos demais, reforça. Nesse caso, a abordagem do tema racial segue o previsto e esperado de novos diplomatas, a demonstrar já um processo de adequação à estrutura e lógica de operação da instituição a que ingressam, em que o corpo negro é visto como estranho e não pertencente a esse espaço.

Os Guias de Estudo, elaborados pelos próprios diplomatas, revelam uma identidade de grupo que se formou em razão da preparação para o CACD. Já a escolha da patronesse ou do patrono da turma é uma oficialização de uma homenagem e também de uma identidade, criada ao final do curso de formação no Instituto Rio Branco. Uma vez mais, o objetivo é tentar observar, a partir da adoção de ações afirmativas, eventual tematização de questões ligadas à desigualdade racial. Nesse período estudado (1989 a 2021), três foram as personalidades negras escolhidas como nome de turma: a diplomata Milena Oliveira de Medeiros, morta por malária, quando servindo no posto de Malabo, capital da Guiné Equatorial; Nelson Mandela, ex-presidente da África do Sul, único

estrangeiro homenageado, e Marielle Franco, vereadora pela Cidade do Rio de Janeiro, morta por atuação de milícias. No período anterior ao início do PAA (2003), nota-se que apenas homens brancos tinham sido escolhidos como patronos. No período todo, seis mulheres foram homenageadas, todas a partir de 2003. É sintomático, assim, de um novo tempo em que marcadores raciais não podem ser mais ignorados e que se tenha uma carreira mais diversa – para usar um termo recorrente pela Instituição – o que parece possibilitar dar visibilidade a pessoas que não sejam a reprodução do padrão “Rio Branco”, em termos de homens brancos de elite. Não foi possível, no entanto, estabelecer uma relação direta entre o protagonismo de diplomatas negras(os), recém ingressadas na carreira, e a escolha da patronesse ou do patrono. Sem que uma investigação mais aprofundada não é possível afirmar que houve uma burocracia representativa ativa atuando nessa escolha.

Em outra frente, a análise dos discursos dos formandos buscou identificar aspectos simbólicos realçados por oradora ou orador da Turma, que possam denotar a inserção de determinadas temáticas que já não se afigurariam como tabu na instituição. Diferentemente de outros estudos (SILVA, 2019), em que se privilegia a análise de conteúdo dos discursos de Presidentes da República sobre a temática racial, o objetivo foi observar a manifestação de diplomatas recém formados no Instituto Rio Branco, em uma cerimônia, que constitui um importante rito de passagem, correspondente à sua formatura. Assim, a temática racial, de igualdade ou desigualdade, não é central nessas falas, em geral, laudatórias à própria instituição, à carreira diplomática e cheia de agradecimentos. De qualquer forma, os discursos são capazes de revelar aspectos simbólicos e ideológicos da sociedade, possibilita buscar o dito e o não dito. Nesse sentido, o que se viu mais presente, em vários dos discursos foi o termo diversidade, referindo-se, ora à sociedade brasileira, ora à própria turma de formandos e que corresponde exatamente ao discurso compartilhado pelo Instituto. A justificação do PAA, lembre-se, funda-se na busca de diversidade étnica na preparação ao concurso, ao mesmo tempo que historicamente a justificação das ações afirmativas pelo aspecto da diversidade tem sido criticada por colocar em segundo plano a justiça social. Além disso, a presença da diversidade no discurso das elites não parece promover nenhum efeito em suas práticas (DIJK, 2006). Talvez por isso o tema da desigualdade racial apareça tão poucas vezes nos discursos, vindo em geral acrescido de desigualdade social e, principalmente, desigualdade de gênero, que apareceu como a tônica na maior parte deles, quando chegou-se a abordar a

falta de diversidade na instituição. Na análise feita, foram identificados quatro oradores negros, três dos quais ex-bolsistas. Destes, apenas o discurso do Secretário João Lucas Ijino Santana (Turma de 2013-2015) articula elementos no sentido de uma burocracia representativa passiva e uma burocracia representativa ativa, quando manifesta a intenção de atuar em prol do grupo que representa, de pessoas negras, não só opinando pela necessidade de manutenção do programa, mas também com a necessidade de “seguir avançando em políticas que promovam a equidade [...] de raça no interior de nossa hierarquia” (FORMATURAS, 2016, p. 234). As demais falas, salvo uma breve menção por parte do Secretário Marcus Vinícius Moreira Marinho, sequer tocam na questão das ações afirmativas e, menos ainda, na desigualdade racial. Nesse sentido, considerando as quatro manifestações analisadas, é preciso relembrar alguns dos requisitos destacados por Thompson (1976), como facilitadores para a formação de uma burocracia representativa ativa, em particular, um disseminado orgulho do grupo social e mobilização para apoio recíproco. Esses vínculos de reciprocidade se veem fortalecidos na participação no PAA e se apresentam, de certa forma, nos dois discursos analisados, proferidos por ex-bolsistas, à exceção da fala da Secretária Bruna Veríssimo, a lembrar que outros fatores também impactam nessa relação. Foi curioso identificar dois discursos que enveredam pela seara da discussão racial, mas que não foram proferidos por pessoas beneficiárias do PAA, nem serem pessoas socialmente identificadas como negras<sup>7</sup>. Ao optar por homenagear a Secretária Milena Oliveira de Medeiros, diplomata que ingressou no CACD de 2009, morta em 2011, ao invés do centenário de morte do patrono da diplomacia, Barão do Rio Branco, no mesmo ano, a Turma de formandos 2010- 2012, em seu discurso coletivo<sup>8</sup>, fez críticas à composição da instituição, em termos de desigualdade racial: “somos um ministério majoritariamente branco e masculino” (FORMATURAS, 2016, p. 103). No entanto, nos moldes dos discursos anteriores, após fala tão eloquente sobre a branquitude da instituição, o foco se volta para a questão de gênero. Ainda assim, foi o único discurso que apontou a presença maciça de pessoas brancas, ao invés do corrente elogio à diversidade. De igual forma, o discurso da Turma de formandos 2012-2013, que teve Nelson Mandela como patrono, é o único a falar do racismo na sociedade brasileira. O destaque feito à palestra realizada pela Parainfante da

---

<sup>7</sup> Pelo menos aos olhos do autor da tese.

<sup>8</sup> Tanto esse, quanto o próximo discurso analisado destaca se tratar de uma obra coletiva (FORMATURAS, 2010; FORMATURAS 2016).

Turma, Ministra Luiza Bairros, a respeito de preconceito e discriminação forneceu o contexto necessário para abordar a desigualdade racial no próprio Rio Branco. No entanto, a crítica institucional que se seguiu revelou-se um anticlímax, pois questões referentes à eficiência de processos decisórios internos e adequação de recursos pessoais e matérias no exterior foram os destacados, não se voltando mais ao tema da desigualdade racial. Assim, o que se pode verificar foi a baixa intensidade da questão racial nos discursos, bem com a ausência de uma tematização mais destacada em relação às ações afirmativas, mesmo que tenha havido referências à diversidade como um componente da diplomacia. É de se supor que a adequação ao *habitus* e o rito de passagem da formatura, como um momento de exaltar a diplomacia e a carreira que se ingressa, teve um espaço maior que eventuais críticas institucionais. Esperava-se um protagonismo na fala de ex-bolsistas e ex-cotista, em termos de tematizar a questão racial, que acabou se vendo frustrada.

Por fim, como último aspecto a ser analisado, tem-se a estética de diplomatas. Esse tema chamou a atenção do autor, a partir da leitura da obra de Cristina Patriota de Moura (2007), que ressaltava, repetidas vezes, a questão dos cabelos, sempre muito bem penteados ou com gel. O cabelo, mais que um dado biológico, é um signo, “representa algo mais, algo distinto de si mesmo”, no caso, “comunica e informa sobre as relações raciais” (GOMES, 2019, p. 33). Como já dito anteriormente, o Rio Branco embranquece as pessoas, o que, em se tratando da estética dos diplomatas, à medida que se adota um padrão de representação corporal da branquitude, nega-se, por outro lado, o aspecto identitário negro referido ao corpo e ao cabelo, que extrapola a mera vaidade individual (GOMES, 2019). Daí a importância de se buscar verificar se o ingresso de pessoas negras tem contribuído para afetar, de alguma sorte, essa lógica de operação excludente. Ao se deter nas 1.483 fotos coloridas no Anuário do Pessoal do Ministério das Relações Exteriores – Diplomatas, de 2010, o único cabelo com penteado afro que se pode identificar foi justamente o da primeira diplomata aprovada no PAA, em 2003, a atualmente Conselheira Marise Ribeiro Nogueira Guebel, diplomata com um histórico de luta antirracista. A partir daí, ainda que muito lentamente, a diversidade estética de cabelos afro vai paulatinamente ganhando espaço, em que se vê, em vídeos e fotos de formatura, não só mulheres usando o cabelo natural, ou seja, não alisado artificialmente, mas também homens sem o corte de cabelo muito curto, geralmente adotado para disfarçar o volume. A simples presença, mesmo que durante o curso de formação do

Itamaraty de alguém usando cabelos com penteado afro é mostras de que o espaço do Rio Branco, visto como uma instância conformadora ao *habitus* diplomático (GOBO, 2016), pode ir se alterando em pequenos aspectos simbólicos com a presença negra. As ações afirmativas, portanto, com sua função precípua de combate à discriminação (GOMES, 2001), ao inserir corpos negros em espaços que até então se mantinham distantes, altera aos poucos a representação demográfica desse lugar. Importa dizer, aumenta a burocracia representativa passiva, pois há mais cabelos afro na sociedade do que numa instituição pública. Esse apresentar-se é também um representar, pois, com Hanna Pitkin (1967), torna presente algo que estava ausente naquele espaço. Por vezes, essa atitude exigida de se mostrar fisicamente favorece uma postura mais politizada de demandar também. É nesse encontro que a burocracia representativa ativa se vê favorecida. Com isso, uma vez mais, não se pretende estabelecer uma relação direta entre burocracia representativa passiva e ativa, nem se quer afirmar que a estética tem uma função primordial nessa relação. Mesmo porque, há mulheres com cabelos alisados extremamente politizadas em relação à questão cultural (GOMES, 2019). Entretanto, do ponto de vista simbólico, a presença negra tem um papel que merece ser destacado.

A partir desses aspectos analisados algumas conclusões podem ser feitas. A primeira delas é no sentido da necessidade de realização de mais estudos de campo no Direito. Pensar os institutos jurídicos em sua prática auxilia a identificar sua potencialidade e seus limites. O aspecto simbólico, por exemplo, impacta não só o imaginário, mas também, a compreensão de valor das pessoas, de quem pode e deve ocupar espaços e acessar direitos. Por outro lado, o uso retórico de termos como desigualdade ou diversidade, apontam para o vazio de discursos bem elaborados que não se refletem em práticas. Tais aspectos poderiam passar despercebidos numa investigação teórica, mesmo sem desconsiderar sua importância. A segunda é que um estudo interdisciplinar tem muito a contribuir para a busca de entendimento de fenômenos complexos, como a desigualdade racial e as ações afirmativas. No caso da tese, os aportes da ciência política, sociologia e antropologia, em especial, auxiliaram a compreender determinadas categorias que se tomadas apenas do ponto de vista do Direito quedariam desprovidas de um sentido mais pleno.

A terceira conclusão a que se chega é que, em se tratando de ações afirmativas, é imprescindível abordar o conteúdo normativo de combate à desigualdade. O foco apenas no acesso, promovido pela concepção restrita de política afirmativa como uma política de

cotas, é incapaz de fazer frente à desigualdade racial, dada sua complexidade em termos de categoria diferencial, além de contar com inúmeros mecanismos de reprodução da desigualdade. E essa questão é mais bem enfrentada, quando para além do aumento do quadro de pessoas negras ingressam pessoas realmente vinculadas com a questão racial. Por isso não basta apenas a busca pela diversidade demográfica, é preciso que sejam propiciadas condições para que uma burocracia representativa ativa aflore. Conforme discutido, a estrutura burocrática pode vir a ser impeditiva ou aliada nesse processo. O valor da diversidade, que foi muito ressaltado nos discursos e nos documentos analisados, não corresponde a uma busca de justiça social, mas pode mobilizar pessoas que buscam criar um ambiente realmente propício para que burocratas representativas(os) atuem sem se sentirem constrangidas(os) pelos pilares normativos de uma postura neutra da(o) diplomata, atuando, assim, preocupados com o possível combate à desigualdade racial.

Já em termos de contribuição que a tese pretende fornecer, a primeira, de cunho metodológico, aponta no sentido da utilidade prática de se fazer uma abordagem relacional e interdisciplinar do estudo de um instituto jurídica. As ações afirmativas, em especial, têm suscitado um longo debate em várias áreas das ciências sociais. Buscar aproximar a discussão especificamente jurídica desses aportes favorece uma análise mais precisa do debate em relação ao tema. É amplamente propagada a noção de que as ações afirmativas são uma espécie de igualdade material, para além da formal, e, do ponto de vista individual pode representar um ganho em termos de capital econômico, social e cultural para seus beneficiários. Mas, tais benefícios são muito pouco comparado em termos de alteração de estruturas e mudança de cultura institucional, reafirmadoras de categorias diferenciais excludentes. A partir da discussão mais aprofundada de desigualdade é que se pode notar o quanto o debate jurídico sobre as ações afirmativas acaba por dedicar atenção ao seu aspecto formal, ao focar quase que exclusivamente no momento de ingresso da população negra. Compreender os mecanismos de reprodução da desigualdade auxilia a vislumbrar o quão limitada essa abordagem. Além disso, fazer o debate sobre representação e, em especial, sobre burocracia representativa ativa, auxilia a perceber que um enfrentamento da desigualdade demanda uma atuação que vai além das regras postas em relação ao ingresso no serviço público.

A segunda contribuição que a tese faz é o de resgatar a concepção de que o protagonismo na luta antirracista é negro (THEODORO, 2022). Ao identificar nas ações afirmativas o potencial de aumento do número de pessoas negras dentro da burocracia

pública, haveria, em tese, como, desde dentro, habilitar pessoas a atuar na produção de políticas que beneficiem seu grupo de origem. Conforme demonstrado por Maria Aparecida Ferreira Chagas (2014), no entanto, as coisas não se dão de forma assim tão direta, uma vez que há condicionantes várias que impedem que uma burocracia representativa passiva se converta numa burocracia representativa ativa, conforme também abordado na tese. Por outro lado, desconsiderar essa necessidade de atuação resulta em uma política pública que não atinge seu objetivo, qual seja, combater as desigualdades raciais. Por isso a insistência de que é preciso criar condições institucionais para que ingressem pessoas entre as quais haverá quem se proponha a tanto. Para isso, as ações afirmativas não podem servir apenas como *tokenismo*<sup>9</sup>, aumentando apenas simbolicamente o número de pessoas negras. Conforme procurou-se demonstrar, em especial em relação aos projetos protagonizados por pessoas negras, a atuação de uma burocracia representativa ativa pode propor avanços, ou ao menos, tensionar a relação dentro da instituição, de forma a tentar compensar uma visão monolítica de direitos avessos à inclusão racial, em seu sentido mais amplo.

Por outro lado, é preciso considerar os limites dessa aposta quase exclusiva na própria luta negra. Isso porque o antirracismo é um interesse que vai além dos grupos diretamente objeto do racismo, uma vez que tal ideologia deturpa tanto a formação da personalidade das pessoas negras, quanto das pessoas brancas. Lembrando Frantz Fanon (2008), é preciso superar as duas metafísicas que prendem o branco em sua brancura e o negro em sua negrura (p. 27). Apostar numa burocracia representativa ativa não pode ser sinônimo de outorgar o combate ao racismo dentro das instituições apenas às pessoas negras. O exemplo da criação do próprio PAA, discutido no capítulo 6, aponta nesse sentido. Buscou-se identificar burocratas negros que tivessem participado diretamente da concepção da política, mas o que se viu foi uma plêiade de atores envolvidos em mudanças sistêmicas e, dada a composição racial das burocracias públicas, em sua maioria pessoas brancas. Além disso, na medida em que se destacou a necessidade de se criar condições para que essas pessoas que ingressam na burocracia tenham condições de se converter em burocratas ativas(os), é de quem ainda majoritariamente detém o poder discricionário que se está falando, leia-se pessoas brancas.

---

<sup>9</sup> De acordo com o Simon and Schuster's International Dictionary, tokenismo é "a admissão nominal e em número muito limitado de uma minoria [...] em postos de trabalho, escolas, associações, etc., para cumprir aparentemente com a lei ou aplicar a opinião pública" (apud DAHLERUP; MORENO, 1993, p. 171).

Apenas em novos estudos, aprofundando ainda nas formas de seleção e na posterior agência antirracista nas instituições públicas, será possível aquilatar como as ações afirmativas podem ser desenhadas – para além das questões já observadas na dissertação de mestrado – para favorecer uma estrutura burocrática e uma agência de atoras e atores capazes de fazer frente a desigualdade racial ainda hoje observada. Por um lado, há dificuldades evidentes em se pretender exigir como requisito de ingresso em cargos públicos o compromisso de dedicação ao antirracismo, independentemente do pertencimento racial dessa pessoa, por outro, há se buscar formas de auxiliar tais agentes a compreenderem essa temática e se sensibilizarem para ação. Uma possível linha de investigação, assim, poderia ser no sentido de se buscar identificar a existência, ou não, nos cursos de formação para diplomatas, após aprovação no concurso, de conteúdo referente à diversidade, racismo, discriminação, identidade, etc. e de que forma essa eventual discussão se dá. Nessa mesma linha formativa, é possível buscar fazer um paralelo da carreira diplomática com outras carreiras de Estado em que o conhecimento específico sobre direito antirracista é exigido no programa de seleção, podendo, assim a vir a ser considerado como um eventual requisito para pessoas que pretendem ocupar cargos públicos.

Além disso, com base na tese foi possível vislumbrar os efeitos do corporativismo na carreira, em termos de uma forte adoção aos pilares normativos. Nova pesquisa, que procure aprofundar nesse conteúdo, pode lançar luzes sobre o comportamento de agentes públicos. Uma discussão que resgate a suposta neutralidade do burocrata *vis a vis* com os interesses da instituição de que faça parte pode ser um desdobramento interessante para os achados aqui lançados. Os benefícios dessas propostas, como um aperfeiçoamento das próprias ações afirmativas, ficam aqui como provocações para futuros projetos.

## REFERÊNCIAS

- ABÉLÈS, M. Pour une anthropologie des institutions. *L'Homme*, v. 35, n. 135, p. 65–85, 1995.
- ABÉLÈS, M. El poder desde cerca: enfoques, dilemas y desafíos. In: ABÉLÈS, M.; BADARÓ, M. (Eds.). **Los encantos del poder: desafíos de la antropología**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2015. p. 105–127.
- ABERS, R. N. (Ed.). **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2021.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (Eds.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP, 2018. p. 23–57.
- ADB, Associação de Diplomatas do Brasil. **A ADB/Sindical quer traçar um diagnóstico sobre a carreira de diplomata**. Brasília: ADB, 2021.
- ALBUQUERQUE E SILVA, S. J. **Combate ao Racismo**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008.
- ALMEIDA, D. R. **Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e Sociedade**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.
- ALMEIDA, S. L. DE. **O que é Racismo Estrutural**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.
- ALMEIDA, V. DA S. **Racismo institucional e afro-brasileiros: o caso do Instituto Rio Branco**. 2016, 141 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2016.
- ALVES, I. **Burocracia representativa e políticas públicas inclusivas**. 12º Encontro ABCP : Democracia & Desenvolvimento. **Anais...** João Pessoa: Associação Brasileira de Ciência Política, 2020.
- AMORIM, F. H.; CASTILHO, M. L. A representação social de negros e das cotas raciais em notícias da mídia on-line sobre candidato ao concurso do Itamaraty. **Revista Investigações**, v. 31, n. 2, p. 224–247, 2018.
- ANDRADE, T. K. B. DE. **Desafios da promoção de igualdade de gênero no setor público: os aprendizados do programa de diversidade do Vetor Brasil**. 2020. 32 f. Monografia (Mestrado Profissional) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2020.
- APARECIDA DE JESUS, E. **Preconceito racial e igualdade jurídica no Brasil**. 1980. 259 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São

Paulo, 1980.

ARAGÃO, C. V. DE. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, v. 48, n. 3, p. 104–132, 1997.

ARAÚJO, A. S. **A incorporação dos negros no mercado de trabalho: um estudo de 1930 a 1945**. 2013. 159. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências e Letras. Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2013.

ARAÚJO, H. V. DE. **Guimarães Rosa: diplomata**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

AVRITZER, L. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AZAMBUJA, M. D. E. Casa bem-assombrada. **Revista Piauí**, v. 54, p. 1–19, 2011.

AZEVEDO, C. **Onda negra, medo branco: o negro no imaginário das elites: século XIX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BALBINO, V. R. **Diplomata: substantivo comum de dois gêneros: Um estudo sobre a presença das mulheres na Diplomacia Brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BARRETO, F. DE M. **A política externa após a redemocratização Tomo I – 1985-2002**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012a.

BARRETO, F. DE M. **A Política Externa após a redemocratização Tomo II – 2003-2010**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012b.

BARROS, J. D. Leitura sobre Igualdade: considerações sobre as oscilações de um conceito na perspectiva de alguns autores do século XVII ao XX. **Revista Debates**, v. 7, n. 2, p. 173, 2013.

BATISTA, D. DO N. **Habitus diplomático: um estudo do Itamaraty em tempos de regime militar (1964-1985)**. 2010. 203 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa con texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BENTO, C. **O pacto da branquitude**. São Paulo: Companhia das Letras, 2022.

BERTÚLIO, D. L. DE L. **Direito e relações raciais: uma introdução crítica ao racismo**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

BIANCHI, A. O conceito de estado em Max Weber. **Lua Nova**, n. 92, p. 79–104, 2014.

BICUDO, V. L. **Atitudes raciais de pretos e mulatos em São Paulo**. São Paulo: Editora Sociologia e Política, 2010.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOMFIM, I. R. **Homo diplomaticus: vocação para a diplomacia**: um estudo sobre a carreira diplomática e o programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco. 2018. 44 f. Monografia (Graduação em Humanidades) – Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira, São Francisco do Conde, 2018.

BOURDIEU, P. O campo científico. In: ORTIZ, R. (Ed.). **Pierre Bourdieu - Sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p. 122–155.

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil S.A., 1989.

BOURDIEU, P. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: UNESP, 2003.

BOURDIEU, P. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. São Paulo: Perspectiva, 2007a.

BOURDIEU, P. **A distinção**: crítica social do julgamento. São Paulo, Porto Alegre: Edusp, Zouk, 2007b.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. **Discurso na cerimônia de entrega do Prêmio Nacional dos Direitos Humanos**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 2001. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/85.pdf/view>. Acesso em 8.11.2022.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Anuário de pessoal do Ministério das Relações Exteriores**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2010.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Anuário do Instituto Rio Branco**: 1989-1990. Brasília: Instituto Rio Branco, 1990.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Anuário do Instituto Rio Branco**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2015.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Anuário do Instituto Rio Branco**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2019.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **Anuário do Instituto Rio Branco**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2020.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. **O fortalecimento de uma perspectiva brasileira nas relações internacionais**: discursos de formatura do Instituto Rio Branco.

Brasília: FUNAG, 1999.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, n. 1, p. 7–40, 1996.

CAMPANTE, R. G. O patrimonialismo em Faoro e Weber e a sociologia brasileira. **Dados**, v. 46, n. 1, p. 153–193, 2003.

CAMPOS, L. A. **Em busca do público: a controvérsia das cotas raciais na imprensa**. Rio de Janeiro: edUERJ, 2019.

CAMPOS, L. A.; FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T. Administrando o debate público: o Globo e a controvérsia em torno das cotas raciais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 11, p. 7–31, 2013.

CARBONELL, M. (ED.). **El principio constitucional de igualdad: lecturas de introducción**. México, D.F.: Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, 2003.

CARDOSO, L. **O branco ante a rebeldia do desejo: um estudo sobre o pesquisador branco que possui o negro como objeto científico tradicional**. Curitiba: Appris, 2020.

CARDOSO, S. A. A. **A representação feminina na administração pública brasileira: um olhar sob a ótica da teoria da burocracia representativa**. 2018. 129 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, 2018.

CARNEIRO, S. A batalha de Durban. **Revista Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 209–214, 2002.

CARNEIRO, S. **A Construção do Outro como Não-Ser como fundamento do Ser**. 2005. 339 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARONE, I.; BENTO, M. A. S. **Psicologia Social do Racismo: estudos sobre branquidade e branqueamento no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2002.

CARVALHO, J. M. DE. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CARVALHO, J. M. DE. **A construção da ordem - Teatro de sombras**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CARVALHO NETTO, M. A contribuição do Direito Administrativo enfocada da ótica do administrado para uma reflexão dos fundamentos do controle de constitucionalidade das leis no Brasil: um pequeno exercício de Teoria da Constituição. **Fórum Administrativo**, v. 1, n. 1, p. 11–20, 2001.

CARVALHO NETTO, M.; SCOTTI, G. **Os Direitos Fundamentais e a (in)certeza do Direito** : a produtividade das tensões principiológicas e a superação do sistema de regras.

Belo Horizonte: Fórum, 2012.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CASTRO, R.; SUÁREZ, H. J. (Eds.). **Pierre Bourdieu en la sociología latinoamericana: el uso de campo y habitus en la investigación**. Cuernavaca: Universidad Nacional Autónoma de México, 2018.

CERQUEIRA, D. R. C.; MOURA, R. L. DE. Vidas Perdidas E Racismo No Brasil. **Publicatio UEPG: Ciências Sociais Aplicadas**, v. 22, n. 1, p. 79–90, 2014.

CHAVEZ, X. Burocracia representativa e teorias feministas : uma proposta para a análise da burocracia de nível de rua. In: LIMA, L.L. SCHABBACH, L. M. (ed.) **Políticas pública: questões teórico-metodológicas emergentes**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2020. p. 397-412.

CHEIBUB, Z. B. **Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. 1984. 140 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1984.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, p. 113–131, 1985.

CHEIBUB, Z. B. A carreira diplomática no Brasil : O Processo de burocratização do Itamaraty. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, p. 97–128, 1989.

COCKLES, M.; STEINER, A. Q. As mulheres na carreira diplomática brasileira: considerações sobre admissão, hierarquia e ascensão profissional. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 6, n. 11, p. 250–280, 2017.

CODATO, A. O conceito de ideologia no marxismo clássico : uma revisão e um modelo de aplicação. **Política & Sociedade**, v. 15, n. 32, p. 311–331, 2016.

CONCEIÇÃO, F. **Como fazer amor com um negro sem se cansar e outros textos para o debate contemporâneo da luta anti-racista no Brasil**. São Paulo: Terceira Margem, 2005.

COLEMAN, S.; BRUDNEY, J. L.; KELLOUGH, J. E. Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. **American Journal of Political Science**, v. 42, n. 3, p. 717, 1998.

COSTA, F. A. P. DA. **Diccionario Biographico de Pernambucanos Celebres**. Recife: Typographia Universal, 1882.

COSTA, M. M.; ALVES, M. A.; GOMES, M. V. P. Cotas no serviço público e burocracia representativa. **Nexo Jornal**. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/ensaio/2016/11/09/Cotas-no-serviço-público-e-burocracia-representativa> Acesso em 8.11.2022.

COSTA PINTO, L. DE A. **O negro no Rio de Janeiro: relações de raças numa sociedade em mudança.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1953.

COSTA, S. Desigualdades, interdependência e políticas sociais no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Ed.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas.** Rio de Janeiro: IPEA, 2019. p. 53–77.

COSTA, T. C. A. Pode a filosofia política de John Rawls sustentar um modelo de políticas públicas afirmativas? In: BRESOLIN, K.; BARBOSA, E. (Eds.). **Temas de filosofia política contemporânea.** Caxias do Sul: EDUCS, 2017. p. 110–121.

D'AMORIM, M. A. Dizer e fazer: a concordância entre atitude e comportamento. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 1, n. 2, p. 118–122, 1985.

DAFLON, V. T. **Tão longe, tão perto: identidades, discriminação e estereótipos de pretos e pardos no Brasil.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2017.

DAHLERUP, D. From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics. **Scandinavian Political Studies**, v. 11, n. 4, p. 275–298, 1988.

DAHLERUP, D.; MORENO, H. De una pequeña a una gran minoría: una teoría de la “masa crítica” aplicada al caso de las mujeres en la política escandinava. **Debate Feminista**, v. 8, n. septiembre 1993, p. 165–206, 1993.

DANTAS, M. **O sistema de cotas para negros nos concursos à magistratura: um estudo sobre os resultados na justiça federal: 2016-2019.** 2020. 188 f. Dissertação (mestrado em Governança e Desenvolvimento) – Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, Brasília, 2020.

DANTAS, R. S. **África difícil: missão condenada : diário.** Rio de Janeiro: Editora Leitura S/A, 1965.

DÁVILA, J. **Diploma of Whiteness: race and social policy in Brazil, 1917-1945.** Durham: Duke University Press, 2003.

DE VITA, Á. Sociedade democrática e tolerância liberal. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 1, n. 84, p. 61–81, 2009.

DEMO, P. **Metodologia científica em Ciências Sociais.** São Paulo: Atlas, 1995.

DIAS, G. R. M.; TAVARES JUNIOR, P. R. F. (EDS.). **Heteroidentificação e cotas raciais : dúvidas, metodologias e procedimentos.** Canoas: IFRS Campus Canoas, 2018.

DISCURSO de formatura do Instituto Rio Branco: Turma Marielle Franco (2016-2018), 2018. Não publicado.

DISCURSOS de formatura do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

DOLAN, J. Representative bureaucracy in the Federal Executive: gender and spending priorities. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 3, p. 353–375, 2002.

DOLAN, J.; ROSENBLOOM, D. H. (EDS.). **Representative Bureaucracy**: classic readings and continuing controversies. New York: Routledge, 2015.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: alguns apontamentos históricos. **Tempo (Online)**, v. 12, n. 23, p. 100–122, 2007.

DOMINGUES, P. Agenciar raça, reinventar a nação: o Movimento Pelas Reparações no Brasil. **Análise Social**, v. LIII, n. 227, p. 332–361, 2018.

DOS SANTOS, J. T. O negro no espelho imagens e discursos nos salões de beleza étnicos. **Estudos Afro-Asiáticos**, n. 38, p. 186–202, 2000.

DURAND, J. El oficio de investigar. In: ARIZA, M.; VELASCO, L. (Eds.). **Métodos cualitativos y su aplicación empírica**: por los caminos de la investigación sobre migración internacional. México, D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2012. p. 45–73.

DUTRA, F. V. M. **Ações afirmativas e a teoria da justiça de John Rawls**. 2019. 123 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal de Minas Gerais, Brasília, 2019.

DWORKIN, R. **A matter of principle**. Cambridge: Harvard University Press, 1985.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DWORKIN, R. **A virtude soberana**: a teoria e a prática da igualdade. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

ELSTER, J. Exploring Exploitation. **Journal of Peace Research**, v. 15, n. 1, p. 3–17, 1978.

ESTUDO Eleitoral Brasileiro, Onda 5 – ESEB/2018, Centro de Estudos de Opinião Pública – UNICAMP, Campinas, 2018. Disponível em: <https://www.cesop.unicamp.br/por/eseb/ondas/11>. Acesso em 8.11.2022.

EXTERIORES – Mulheres Brasileiras na Diplomacia. Produção: Grupo de Mulheres Diplomatas Brasileiras. Brasília: Publicado pelo canal Exteriores – Mulheres Brasileiras na Diplomacia, 2019, 52 minutos. Disponível em <https://youtu.be/vkVUOmF1ew8>. Acesso em 6.09.2022.

FANON, F. **Pele negra, máscaras brancas**. Salvador: EDUFBA, 2008.

FARIAS, R. DE S. O Retrato de um Diplomata quando Jovem: pensamento e ação de Jorge Latour, o criador do Instituto Rio Branco. **Revista do IHGB**, v. 176, n. 468, p. 133–168, 2015a.

FARIAS, R. DE S. **Filhos da rua Larga**: O processo de recrutamento da diplomacia brasileira (1930-1950). [s.l.: s.n.]. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/273377948\\_FILHOS\\_DA\\_RUA\\_LARGA\\_o\\_processo\\_de\\_recrutamento\\_da\\_diplomacia\\_brasileira\\_1930-1950](https://www.researchgate.net/publication/273377948_FILHOS_DA_RUA_LARGA_o_processo_de_recrutamento_da_diplomacia_brasileira_1930-1950). Acesso em 8.11.2022.

FARIAS, R. DE S. O organizador e o planejador: Maurício Nabuco, Roberto Campos e a transformação da diplomacia brasileira no século XX. **Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro**, v. 180, n. 481, p. 187–218, 2019.

FARIAS, R. DE S.; CARMO, G. Filhos da democracia : os diplomatas brasileiros na Nova República (1985-2010 ). **Mundorama**, 2015.

FARRANHA, A. C. Equidade e política pública: anotações para uma metodologia de avaliação. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social - RIGS**, v. 3, p. 179–198, 2014.

FERES JÚNIOR, J. et al. **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018.

FERES JÚNIOR, J.; CAMPOS, L. A. Liberalismo igualitário e ação afirmativa: da teoria moral à política pública. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 48, p. 85–99, 2013.

FERES JÚNIOR, J.; DAFLON, V. T.; CAMPOS, L. A. Ação afirmativa , raça e racismo : uma análise das ações de inclusão racial nos mandatos de Lula e Dilma. **Revista de Ciências Humanas**, v. 12, n. 2, p. 399–414, 2012.

FERNANDES, K. DE R. **Ações afirmativas e mulheres negras**: uma análise dos instrumentos de ações afirmativas do Ministério das Relações Exteriores. 2022. 65 f. Monografia (Bacharelado em Políticas Públicas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

FERNANDES, T. D. M. **Diplomacia Militar**: Antônio Francisco Azeredo da Silveira: autonomia e interferências, o Itamaraty e o regime militar – 1974-1979. 2016. 144 f. Dissertação (Mestrado em Humanidades) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

FERREIRA, G. L. **Sub-representação legal nas ações afirmativas** : a Lei de Cotas nos Concursos Públicos. 2016. 222 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FERREIRA, G. L. **A Lei de Cotas no serviço público federal**: sub-representação Legal nas ações afirmativas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

FERREIRA, G. L. Entender a branquitude para buscar superá-la. In: PINTO, S. R.; IGREJA, R. L. (Eds.). **Pensando a América desde o Caribe**. Curitiba: CRV, 2018. p. 41–64.

FERREIRA, M. A. C. **Burocracia de Estado e políticas de promoção da igualdade racial**. 2014. 276 f. Tese (doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FERREIRA, M. A. C. Não tem concurso? Não tem como aplicar a lei: a reforma administrativa e as ações afirmativas nos concursos públicos. **República.org**, 2022.

FERREIRA, M. A. C.; COSTA, M. M. DA; SILVA, T. D. **Determinantes para a Adoção de Cotas em Programas de Pós-Graduação**. VII Encontro Brasileiro de Administração Pública. **Anais...**Brasília: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2020.

FIGUEIREDO, A. “Cabelo, cabeleira, cabeluda e descabelada”: Identidade, consumo e manipulação da aparência entre os negros brasileiros. **XXVI Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais Caxambu**, p. 1–14, 2002.

FLAUZINA, A. L. P. **Corpo negro caído no chão** : o sistema penal e o projeto genocida do Estado brasileiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

FONTAINE, R. W. **The foreign policy-making process in Brazil**. 1970. 387 f. *Dissertation (Doctor of Philosophy)* – Johns Hopkins University, Baltimore, 1970.

FORMATURA do Instituto Rio Branco: 2006-2008: discursos. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FORMATURA do Instituto Rio Branco (Turma 2007-2009) Joaquim Nabuco: discursos/Instituto Rio Branco. Brasília: FUNAG, 2010.

FORMATURAS do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

FORMATURAS do Instituto Rio Branco. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2016.

FRANCELINO, E. M. **Rawls**: dos princípios da igualdade e diferença à afirmação das políticas igualitárias. 2017. 131 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

FRANKENBERG, R. **White women, race matters**: the social construction of whiteness. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993.

FRASER, N.; HONNETH, A. **Redistribution or recognition?** a political-philosophical exchange. London: Verso, 2003.

FREYRE, G. **Novo mundo nos trópicos**. São Paulo: Global Editora, 2011.

FREYRE, G. **Ordem e progresso**. São Paulo: Global Editora, 2013.

FRIAÇA, G. J. R. **Mulheres Diplomatas no Itamaraty (1918-2011)**: uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018.

GALF, R. Racismo estrutural virou álibi para justificar práticas individuais e institucionais, diz professor. **Folha de São Paulo**, 4 fev. 2021.

GERAPETRITIS, G. **Affirmative Action Policies and Judicial Review Worldwide**. Cham, Suíça: Springer, 2016.

GOBO, K. **Noblesse d'État: do campo ao habitus da diplomacia brasileira**. 2016. 272 f. Tese (doutorado em sociologia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

GOBO, K. Da exclusão à inclusão consentida: negros e mulheres na diplomacia brasileira. **Política & Sociedade**, v. 17, n. 38, p. 440–464, 2018.

GOBO, K. O palácio é a casa: distinção e burocracia. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 8, n. 15, p. 597–620, 2019.

GOFF, E. L. Affirmative action, John Rawls, and a partial compliance theory of justice. **Cultural Hermeneutics**, n. 4, p. 43–59, 1976.

GÓIS OLIVEIRA, F. C. DE L. E. **Programa de ação afirmativa do IRBr: uma análise dos treze anos de implementação**. 2015. 58 f. Monografia (especialização em Ciência Política) – Instituto Legislativo Brasileiro – ILB, Brasília, 2015.

GOLIN, T. **Os cotistas desagradecidos**. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/os-cotistas-desagradecidos/>>. Acesso em 3.11.2022.

GOMES, J. B. B. **Ação afirmativa e princípio constitucional da igualdade: o Direito como instrumento de transformação social: A experiência dos EUA**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GOMES, N. L. **Corpo e cabelo como símbolo da identidade negra**. Disponível em: [http://www.titosenfaed.udesc.br/Arquivos/Artigos\\_textos\\_sociologia/Negra.pdf](http://www.titosenfaed.udesc.br/Arquivos/Artigos_textos_sociologia/Negra.pdf). Acesso em: 7 out. 2022.

GOMES, N. L. **Sem perder a raiz: corpo e cabelo como símbolos da identidade negra**. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

GORE, A. **From red tape to results: creating a government that works better & costs less: Report of the National Performance Review**. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1993.

GREY, S. et al. Do Women Represent Women? Rethinking the “Critical Mass” Debate. **Politics and Gender**, v. 2, n. 1, p. 491–530, 2006.

GROENEVELD, S.; VAN DE WALLE, S. A contingency approach to representative bureaucracy: Power, equal opportunities and diversity. **International Review of Administrative Sciences**, v. 76, n. 2, p. 239–258, 2010.

GUEBEL, M. R. N. et al. Notas e Documentos O Comitê Gestor de Gênero e Raça (CGGR). **Cadernos de Política Exterior**, n. 6, p. 437–445, 2017.

GUERREIRO RAMOS, A. **A nova ciência das organizações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

GUIMARÃES, A. S. A. **Racismo e antirracismo no Brasil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

HALE, M. M.; BRANCH, M. F. Policy preferences on workplace reform. In: GUY, M. E. (Ed.). **Women and Men of the States**. Armonk: Sharpe, 1992. p. 189–204.

HASENBALG, C. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

HAXTON, I. A. C.; SILVA, C. C. “Seria o fim do preconceito?”: a ditadura militar, o Itamaraty e a primeira diplomata negra do Brasil. **Cantareira**, v. 35, n. jul-dez, p. 352–372, 2021.

HELLMANN, A. G. Análise de Redes e Desigualdade Social: a Abordagem Relacional de Carles Tilly à Luz da Lei de Potência de Barabási. **Bib**, v. 69, p. 43–57, 2010.

HENRIQUES, R. **Desigualdade racial no Brasil**: evolução das condições de vida na década de 90. Texto para Discussão nº 807. Brasília: IPEA, 2001.

HERNÁNDEZ, T. K. A versão brasileira da legislação Jim Crow: o projeto de embranquecimento do direito de imigração e o direito costumeiro de segregação racial: um estudo de caso. In: HERNÁNDEZ, T. K. **Subordinação racial no Brasil e na América Latina**: o papel do Estado, o Direito Costumeiro e a Nova Resposta dos Direitos Cívicos. Salvador: EDUFBA, 2017a. p. 53–73.

HERNÁNDEZ, T. K. **Subordinação racial no Brasil e na América Latina**: o papel do Estado, o direito costumeiro e a nova resposta dos direitos cívicos. Salvador: EDUFBA, 2017.

HOLLANDA, C. B. **Teoria das Elites**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

IGREJA, R. L. **Estado, diferença cultural e políticas multiculturalistas**: uma comparação entre Brasil e México. 2005. 371 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre América Latina – CEPPAC, Universidade de Brasília, 2005.

IGREJA, R. L. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica. In: MACHADO, M. R. (Ed.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 11–38.

IGREJA, R. L. et al. **Ações afirmativas e burocracia pública**: vinte anos de legislação. Brasília: Flacso, 2021.

IGREJA, R. L.; AGUDELO, C. Afrodescendentes na América Latina e Caribe: novos caminhos, novas perspectivas em um contexto global multicultural. **Revista de Estudos & Pesquisas sobre as Américas**, v. 8, n. 1, p. 13–28, 2014.

IGREJA, R. L.; FERREIRA, G. L. The Brazilian Law of Racial Quotas put to the test of labor justice: a legal case against Banco do Brasil. **Latin American and Caribbean Ethnic Studies**, v. 14, n. 3, p. 294–317, 2019.

IGREJA, R. L.; SANTOS, R.; AGUDELO, C. **Race and racism in Latin America and the Caribbean: a crossview from Brazil**. Berlin: De Gruyter; Colégio Latino-Americano de Estudos Mundiais; FLACSO Brasil, 2022 (no prelo).

INSTITUTO RIO BRANCO. **Anuário do Instituto Rio Branco**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2019.

ISUANI, E. A. Três enfoques sobre o conceito de estado. **Revista de Ciência Política**, v. 27, n. 1, p. 35–48, 1984.

JACCOUD, L.; BEGHIN, N. **Desigualdades raciais no brasil: um balanço da intervenção governamental**. Brasília: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2002.

KENNEDY, R. O Supremo Tribunal dos Estados Unidos e a ação afirmativa: o caso do ensino superior. In: PAIVA, A. R. (Ed.). **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 150–209.

KINGSLEY, J. D. **Representative Bureaucracy: an interpretation of the British civil service**. Yellow Spring: Antioch Press, 1944.

KRISLOV, S. **The negro in federal employment: the quest for equal opportunity**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1967.

KRISLOV, S. **Representative Bureaucracy**. New Orleans: Quid Pro Books, 2012.

LAMONT, M.; BELJEAN, S.; CLAIR, M. What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality. **Socio-Economic Review**, v. 12, n. 3, p. 573–608, 2014.

LAMONT, M.; PIERSON, P. Inequality generation & persistence as multidimensional processes: An interdisciplinary agenda. **Daedalus**, v. 148, n. 3, p. 5–18, 2019.

LEHMANN, D. **The Prism of Race: the ideology and politics of affirmative action in Brazil**. Ann Arbor: University of Michigan, 2018.

LIMA OLIVEIRA, J. L. **Negros e diplomacia: presença de afro-descendentes no Ministério das Relações Exteriores. Estudo comparado Itamaraty - Departamento de Estado americano**. 2011. 108 f. Dissertação (mestrado profissionalizante em Teoria Política e Política Externa) – Instituto Rio Branco, Brasília, 2011.

LIMA, R. DE C. Burocratas, carreira e política: uma análise das trajetórias da elite do Ministério das Relações Exteriores. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 3, p. 486–510, 2019.

LIMA, R. DE C.; OLIVEIRA, A. J. S. N. DE. Manutenção e mudanças no Ministério das Relações Exteriores: perfis do corpo diplomático e padrões na carreira. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 5, p. 797–821, 2018.

LIMA, V. L. A. R. **A inserção do negro na carreira de diplomata: ação afirmativa para o Instituto Rio Branco**. 2005. 156 f. Dissertação (mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

LIPSET, S. M. Bureaucracy and social change. In: LIPSET, S. M. **Agrarian Socialism: the cooperative commonwealth federation in Saskatchewan: a study in political sociology**. Garden City, New York: Anchor Books, 1968. p. 307–331.

LONG, N. E. Bureaucracy and Constitutionalism. **American Political Science Review**, v. 46, n. 3, p. 808–818, 1952.

LOPES BRETAS, D. **O processo seletivo dos diplomatas brasileiros (1995-2010)**. 2017. 436 f. Tese (doutorado em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

LOPES DA SILVA, R. **Ação afirmativa no Instituto Rio Branco**. 2005. 100 f. Monografia (graduação em Relações Internacionais) – Centro universitário de Brasília - UniCEUB, Brasília, 2005.

LOPES, N. **Enciclopédia brasileira da diáspora africana**. São Paulo: Selo Negro, 2011.

LOPES, S. Burocracia: prospecção de um conceito. **Análise Social**, v. 10, n. 37, p. 51–78, 1973.

LOUREIRO, M. R. Interpretações contemporâneas da representação. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 1, p. 63–93, 2009.

LUM, K. **The effects of Bolsonaro's hate speech on Brazil**, 2019. Disponível em: <http://monitoracism.eu/the-rise-of-bolsorano/>. Acesso em 22.11.2022.

LYRA, H. **Minha vida diplomática**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1972.

MACHADO, C.; CAMPOS, L. A. **Raça e eleições no Brasil**. Porto Alegre: Zouk, 2020.

MACHADO, M. R. O estudo de caso na pesquisa em direito. In: MACHADO, M. R. (ed.) **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Machado, 2017. p. 357–390.

MAGALHÃES, W. L. A “Lei do boi” e a relação entre educação e propriedade: o caso da Universidade Federal Rural do Rio De Janeiro. **Tempos Históricos**, v. 21, p. 434–464, 2017.

MALTCHIK, R. Cotas raciais : decisão do Itamaraty gera polêmica. **Jornal O Globo**, p. 3–5, 2010.

MANSBRIDGE, J. Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A

Contingent “Yes”. **The Journal of Politics**, v. 61, n. 03, p. 628, 1999.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARQUES, E. G.; MAILLART, A. S. A teoria de justiça de John Rawls e as ações afirmativas defendidas pela Defensoria Pública. **Revista de Teorias da Justiça, da Decisão e da Argumentação Jurídica**, v. 3, n. 2, p. 69–85, 2017.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política: livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo, 2011a.

MARX, K. **O 18 De Brumário De Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2011b. v. 8

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

MATSUOKA, E. A. DE C.; PASSINATO E SILVA, L. As políticas de ações afirmativas no concurso de admissão à carreira de diplomata: experiências e desafios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 31, p. 63–70, 2021.

MATTHEW, D. C. Rawlsian Affirmative Action: A Reply to Robert Taylor. **Critical Philosophy of Race**, v. 3, n. 2, p. 324–343, 2015.

MATTINGLY, G. **Renaissance diplomacy**. New York: Dover Publications, Inc, 1988.

MEDEIROS, C. A. **Na lei e na raça: legislação e relações raciais, Brasil - Estados Unidos**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

MEIER, K. J.; STEWART JR, J. The impact of representative bureaucracies: educational systems and public policies. **American Review of Public Administration**, v. 22, n. 3, p. 157–171, 1992.

MEIRA PENNA, J. O. **Política externa: segurança e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1967.

MELO, R. C. S. DE. Estado em Marx: etapas de um conceito em processo. **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade de São Paulo, v. 115, p. 555–574, 2020.

MEMMI, A. **Retrato do colonizado precedido de Retrato do colonizador**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

MENDONÇA, R. **História da política exterior do Brasil: do período colonial ao reconhecimento do Império (1500-1825)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

MENEZES, P. L. **A ação afirmativa (affirmative action) no direito norte-americano**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MINOW, M. **Making All the Difference: inclusion, exclusion, and American Law.** New York: Cornell University Press, 1990.

MISOCKY, M. Dilemas da burocracia no campo das políticas públicas. **O&S - Organizações & Sociedade**, v. 8, n. 20, p. 61–72, 2001.

MOREIRA, A. J. **O que é discriminação?** Belo Horizonte: Letramento, 2017.

MOREIRA, A. J. **Tratado de direito antidiscriminatório.** São Paulo: Contracorrente, 2020.

MOREIRA LIMA, S. E. **Privilégios e imunidades diplomáticos.** Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão, 2002.

MORRIS, A. Building Blocks of Social Inequality: A Critique of Durable Inequality. **Comparative Studies in Society and History**, v. 42, n. 2, p. 482–486, 2000.

MOSHER, F. C. **Democracy and the public service.** New York: Oxford University Press, 1968.

MOTTA, F. C. P. O Behaviorismo na Teoria das Organizações. **Revista de Administração de Empresas**, v. 10, n. 2, p. 97–113, 1970.

MOURA, C. P. DE. O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco. **Cena Internacional**, v. 8, n. 1, p. 20–34, 2006.

MOURA, C. P. DE. **O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira: um estudo de carreira e socialização.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

MÜLLER, T. M. P.; CARDOSO, L. (EDS.). **Branquitude: ensaio sobre a identidade branca no Brasil.** Curitiba: Appris, 2017.

MYRDAL, G. **An American dilemma: the Negro problem and Modern Democracy.** New York: Harper & Brothers, 1942.

NAFF, K. C. Progress toward Achieving a Representative Federal Bureaucracy: The Impact of Supervisors and Their Beliefs. **Public Personnel Management**, v. 27, n. 2, p. 135–150, 1998.

NAFF, K. C. **To look like America: dismantling barriers for women and minorities in Government.** San Francisco: Westview, 2001.

NAGEL, T. Equal Treatment and Compensatory Discrimination. **Philosophy & Public Affairs**, v. 2, n. 4, p. 348–363, 1973.

NAGEL, T. John Rawls and Affirmative Action. **The Journal of Blacks in Higher Education**, n. 39, p. 82–84, 2003.

NASCIMENTO, A. S. **A construção da nação arco-íris: problematizando o quesito**

raça/cor (1936-1960). 2005. 227 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2005.

NASCIMENTO, A. DO. **O Genocídio do Negro Brasileiro**: processo de um racismo mascarado. São Paulo: Perspectivas, 2016.

NEGRI, C.; IGREJA, R. L.; RODRIGUES PINTO, S. “ Aconteceu também no Brasil ”: a captura das redes de esperança pela extrema direita. **Cahiers des Amériques Latines**, v. 3, n. 92, p. 1–22, 2019.

NICOLAU, J. **O Brasil dobrou à direita**: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NIGRO, L. G.; MEIER, K. J. Representative Bureaucracy and Policy Preferences: A Study in the Attitudes of Federal Executives. **Public Administration Review**, v. 36, n. 4, p. 458–469, 1976.

NORRIS, P.; INGLEHART, R. **Cultural backlash**: Trump, Brexit, and authoritarian populism. Cambridge: Cambridge University, 2019.

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

OLIVEIRA, A. P. C. **Diplomatas negros(as)**: ação afirmativa no Instituto Rio Branco e trajetórias de diplomatas (ex) bolsistas. 2011. 151 f. Dissertação (mestrado em Estudos Étnicos e Africanos) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

OLIVEIRA, J. O. DE. **A dimensão social da democracia**: impactos da desigualdade de renda em regimes democráticos. 2013. 80 f. Monografia (graduação em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

OLIVIERI, C. **Política e burocracia no Brasil**: o controle sobre a execução das políticas públicas. 2008. 230 f. Tese (doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, O. **Declaração e Programa de Ação da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas**. Durban: Fundação Cultural Palmares, 2001. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao\\_durban.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/declaracao_durban.pdf). Acesso em 22.11.2022.

OSÓRIO, R. G. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**: textos para discussão. Brasília: IPEA, 2003.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Brasília: Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (Brasil), 2006.

PAIXÃO, M. **A lenda da modernidade encantada**: por uma crítica ao pensamento social brasileiro sobre relações raciais e projeto de Estado-nação. Curitiba: CRV, 2014.

PEREIRA, E. D. **Programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco: discursos de Diplomatas e Candidatos/as à Diplomacia**. 2014. 190 f. Tese (doutorado em Psicologia Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014.

PERISSINOTTO, R. M. **As elites políticas: questões de teoria e método**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

PETERS, B. G.; SCHRÖTER, E.; MARAVIĆ, P. VON. Delivering public services in multi-Ethnic societies: The challenge of representativeness. In: PETERS, B. G.; VON MARAVIĆ, P.; SCHRÖTER, E. (eds.). **Politics of Representative Bureaucracy: Power, Legitimacy and Performance**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2015. p. 1–23.

PETERS, B.; VON MARAVIĆ, P.; SCHRÖTER, E. (EDS.). **Representative Bureaucracy in Action: country profiles from the Americas, Europe, African and Asia**. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2013.

PETRUCCELLI, J. L. **A cor denominada: um estudo do suplemento da PME de julho/98**. Rio de Janeiro: IBGE, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2000. v. 48

PETRUCCELLI, J. L.; SABOIA, A. L. **Características Étnico-raciais da População. Classificação e identidades**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2013.

PHILLIPS, A. De uma Política de Idéias a uma Política de Presença? **Estudos Feministas**, v. 9, n. 2, p. 268–290, 2001.

PIERUCCI, A. F. Ciladas da diferença. **Tempo Social**, v. 2, n. 2, p. 7–33, 1990.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PIKETTY, T. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIRES, R. R. C. (ED.). **Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas**. Rio de Janeiro: IPEA, 2019.

PIRES, R. R. C.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. (EDS.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas**. Brasília: IPEA; ENAP, 2018.

PIRES, T.; FREITAS, F. (EDS.). **Vozes do cárcere: ecos da resistência política**. Rio de Janeiro: Kitabu, 2018.

PIRES, T. R. DE O. A discussão judicial das ações afirmativas étnico-raciais no Brasil. In: PAIVA, A. R. (org.) **Ação afirmativa em questão: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França**. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 210–239.

PITKIN, H. F. **The concept of representation**. Berkeley: University of California Press, 1967.

PITTS, D. W. Diversity, representation, and performance: Evidence about race and ethnicity in public organizations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 15, n. 4, p. 615–631, 2005.

PIZA, E.; ROSEMBERG, F. Cor nos censos brasileiros. **Revista USP**, v. 40, n. 40, p. 122–137, 1998.

POCHMANN, M. **Brasil registra maior aumento da desigualdade social desde 1960**. Pragmatismo Político, 2019. Disponível em: <https://www.pragmatismopolitico.com.br/2019/10/cresce-desigualdade-de-renda-no-brasil.html>. Acesso em 22.11.2022.

POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2012. p. 215–253.

QUINTANEIRO, T.; BARBOSA, M. L. DE O.; OLIVEIRA, M. G. M. DE (EDS.). **Um toque de clássicos: Marx, Durkheim, Weber**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

RAE, D. W. et al. **Equalities**. Cambridge - MA: Harvard University Press, 1981.

RAHIER, J. M.; DOUGÉ-PROSPER, M. Los afrodescendientes y el giro hacia el multiculturalismo en las “nuevas” constituciones y otras legislaciones especiales latinoamericanas: particularidades de la región andina. **Revista de Estudos & Pesquisas sobre as Américas**, v. 8, n. 1, p. 220–237, 2014.

RAMOS, A. G. **Introdução Crítica à Sociologia Brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995a.

RAMOS, A. G. Patologia social do “branco” brasileiro. In: RAMOS, A. G. **Introdução crítica à sociologia brasileira**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1995b. p. 215–240.

RAPAPORT, E. Ethics and Social Policy. **Canadian Journal of Philosophy**, v. 11, n. 2, p. 285–308, 1981.

RAWLS, J. **Uma teoria da justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REGINATO, A. D. DE A. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, M. R. (Ed.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 189–224.

REYGADAS, L. **La apropiación: destejendo las redes de la desigualdad**. Iztapalapa, México: Anthropos Editorial; Universidad Autónoma Metropolitana, 2008.

RIBEIRO FRANCISCO, F. T. Do gradualismo negro ao Sonho Americano: a formação do conservadorismo negro nos Estados Unidos. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, v. 20, n. 29, p. 344–368, 2020.

RIBEIRO, G. DOS S.; CABRAL, F. J. G. A missão Cabugá nos EUA: uma página da Revolução Pernambucana de 1817. In: MARQUES, L. C. L. (ed.). **Anais Eletrônicos do V Colóquio de História “Perspectivas Históricas: historiografia, pesquisa e patrimônio”**. Recife: Universidade Católica de Pernambuco, 2011. p. 191–200.

RIBEIRO, M. **Políticas de promoção da igualdade racial no Brasil (1986-2010)**. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

RIOS, R. R. **Direito da antidiscriminação: discriminação direta, indireta e ações afirmativas**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

ROCHA, C. L. A. Ação afirmativa: O conteúdo democrático do princípio da igualdade jurídica. **Revista de Informação Legislativa**, v. 33, n. 131, p. 283–295, 1996.

ROCHA, J. "Preconceito nunca se apresenta claramente ", diz 1º embaixador negro do Brasil; leia relato. **Folha de São Paulo**, 2011.

ROCHA, M. Diplomatas negros veem Itamaraty mais diverso , mas relatam racismo velado. **Folha de São Paulo**, p. 1–9, 2021.

RODRIGUES, J. H. **Interesse nacional e política externa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

RODRIGUES, J. J. S. **Direito e ação afirmativa: as políticas de ação afirmativa para afro-brasileiros: acesso ao ensino superior**. 2005. 254 f. Dissertação (mestrado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

ROOSEVELT THOMAS JR, R. From Affirmative Action to Affirming Diversity. **Harvard Business Review**, v. 61, n. 4, p. 1010–1019, 1990.

ROSENBAUM, H. J. A Critique of the Brazilian Foreign Service. **The Journal of Developing Areas**, v. 2, n. 3, p. 377–392, 1968.

ROSENBLOOM, D. H.; FEATHERSTONHAUH, J. G. Passive and active representation in the federal service: a comparison of blacks and whites. **Social Science Quarterly**, v. 58, n. march, p. 873–882, 1977.

ROSENFELD, M. **Affirmative action and justice : a philosophical and constitutional inquiry**. New Haven: Yale University Press, 1991.

ROTHENBURG, W. C. Igualdade material e discriminação positiva: o princípio da isonomia. **Novos estudos jurídicos**, v. 13, n. 2, p. 77–92, 2009.

ROUANET, L. P. John Rawls e a política de ações afirmativas. **Revista Cult**, v. 8, n. 87, p. 62–63, 2005.

ROUSSEAU, J.-J. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2013.

SABBAGH, D. A ação afirmativa color-blind. In: PAIVA, A. R. (org.). **Ação afirmativa em questão**: Brasil, Estados Unidos, África do Sul e França. Rio de Janeiro: Pallas, 2013. p. 324–341.

SAID, E. **Orientalismo**: o Oriente como invenção do Ocidente. São Paulo: Editora Schwarcz S.A., 2012.

SAMPAIO, N. DE S. The foreign policy of Brazil. In: BLACK, J. E.; THOMPSON, K. W. (Eds.). **Foreign policies in a world of change**. New York: Harper & Row, 1963. p. 617–641.

SANSONE, L. **Negritude sem Identidade**. Salvador: EDUFBA; Pallas, 2003.

SANTORO, W. A.; MCGUIRE, G. M. Social Movement Insiders: The Impact of Institutional Activists on Affirmative Action and Comparable Worth Policies. **Social Problems**, v. 44, n. 4, p. 503–519, 1997.

SANTOS, S. A. DOS. Mapa das comissões de heteroidentificação étnico-racial das universidades federais brasileiras. **Revista da ABPN**, v. 13, n. 36, p. 365–415, 2021.

SANTOS, M. A. DE O.; FERREIRA, M. C. C. **Dentro ou fora da ossatura estatal?** Reflexões sobre a institucionalização dos movimentos negros brasileiros. Disponível em: <http://pambazuka.org/pt/category/features/89828>. Acesso em 16.03.2015.

SANTOS, R. **Maioria minorizada: um dispositivo analítico de racialidade**. Rio de Janeiro: Telha, 2020.

SATOW, E. **A guide to diplomatic practice**. London: Green and Co., 1932.

SCHLICKMANN, M. África difícil : A primeira missão diplomática brasileira ao sul do continente africano através do diário de Raymundo de Souza Dantas. **Revista África e Africanidades**, ano XII, n. 32, 2019a.

SCHLICKMANN, M. Raymundo Souza Dantas e a diplomacia do Brasil para África - 1960 a 1970. In: LAMBORGHINI, E.; GHIDOLI, M. DE L.; PERIA, J. F. M. (Eds.). **Estudios Afrolatinoamericanos 2 Actas de las Cuartas Jornadas del GEALA**. Buenos Aires: Ediciones del CCC Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2019b. p. 137–150.

SCHUCMAN, L. V. **Entre o “encardido”, o “branco” e o “branquíssimo”**: Raça, hierarquia e poder na construção da branquitude paulistana. 2012. 160 f. Tese (doutorado em Psicologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SCHWARCZ, L. M. **O espetáculo das raças**: cientistas, instituições e questão racial no Brasil - 1870-1930. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SCOTT, J. W. Deconstructing equality-versus-difference: Or, the uses of poststructuralist theory for feminism. **Feminist Studies**, v. 14, n. 1, p. 32–50, 1988.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**: ideas, interests, and identities. Los Angeles: Sage Publications, 2014.

SECKINGER, R. O estado brasileiro e a política externa no século XIX. **Dados**, n. 19, p. 111–133, 1978.

SELDEN, S. C.; SELDEN, F. Rethinking diversity in public organizations for the 21st century: Moving Toward a Multicultural Model. **Administration & Society**, v. 33, n. 3, p. 303–329, 2001.

SEN, A. **La desigualdad económica**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

SILVA, G. . DO N.; CASELLA, P. B.; BITTENCOURT NETO, O. DE O. **Direito internacional diplomático**: Convenção de Viena sobre relações diplomáticas na teoria e na prática. São Paulo: Saraiva, 2012.

SILVA JÚNIOR, H. **Direito de igualdade racial**: aspectos constitucionais, civis e penais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

SILVA JÚNIOR, H.; BENTO, M. A. DA S.; SILVA, M. R. (EDS.). **Políticas Públicas de Promoção da Igualdade Racial**. São Paulo: CEERT, 2010.

SILVA, T. D. **Administração Pública e Relações Raciais**: uma Análise da Produção Científica entre 2011 e 2016. São Paulo: VII Encontro de Administração Pública e Governança, 2016.

SILVA, T. D. **Mudança institucional, discurso e instituições**: políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014. 2019. 243 f. Tese (doutorado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SILVA, T. D.; CALMON, P. D. P.; SILVA, S. DE A. M. E. TD 2662 - Políticas Públicas de Igualdade Racial: trajetórias e mudança institucional no governo federal de 2000 a 2014. **Texto para Discussão**, n. October, p. 1–114, 2021.

SILVA, T. D.; LOPEZ, F. G. **Cor ou raça do serviço civil ativo do executivo federal (1999-2020)**. Brasília: IPEA, 2021.

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. DA. Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013. v. 17, n. **Nota Técnica**, p. 1–27, 2014.

SIQUEIRA, C. B. DE; BUSSINGUER, E. C. DE A. As ondas do feminismo e seu impacto no mercado de trabalho da mulher. **Revista Thesis Juris**, v. 9, n. 1, p. 145–166, 2020.

SISS, A.; ALMEIDA, V. DA S. O poder da branquitude e racismo institucional: percepções sobre o acesso à diplomacia brasileira. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, p. 83–102, 2019.

SISSON, S. A. (ED.). **Galeria dos brasileiros ilustres**. Brasília: Senado Federal, 1999. v. 2v

SOLARZANO, D.; CEJA, M.; YOSSO, T. Critical Race Theory, racial Microaggressions, and Campus Racial Climate: The Experiences of African American College Students. **The Journal of Negro Education**, v. 69, n. 1/2, p. 60–73, 2000.

SOUZA CRUZ, Á. R. **O direito à diferença**: as ações afirmativas como mecanismo de inclusão social de mulheres, negros, homossexuais e pessoas portadoras de deficiência. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

SOUZA, H. G. DE. O Ethos do Itamaraty: Análise sobre a instituição e a socialização dos diplomatas. **Espirales**, v. 2, n. 3, p. 43–70, 2018.

SOUZA, M. **Ações afirmativas e inclusão de negros por cotas raciais nos serviços públicos do Paraná**. 2010. 457 f. Tese (doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2010.

SOWELL, T. **Affirmative Action around the world**: an Empirical Study. New Haven: Yale University Press, 2004.

SUBRAMANIAM, V. Representative Bureaucracy: A Reassessment. **American Political Science Review**, v. 61, n. 4, p. 1010–1019, 1967.

TABORDA, M. G. O princípio da igualdade em perspectiva histórica : conteúdo, alcance e direções. **Revista de Direito Administrativo**, v. 211, p. 241, 1998.

TAGUIEFF, P.-A. **The force of prejudice**: on racism and its doubles. Minneapolis: University of Minnesota, 2001.

TAVARES DA SILVA, G. Políticas públicas e intersetorialidade: uma discussão sobre a democratização do Estado. **Cadernos Metrópole**, v. 19, p. 81–97, 2008.

TAYLOR, R. S. Rawlsian affirmative action. **Ethics**, v. 119, n. 3, p. 476–506, 2009.

TELLES, E. **Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

TELLES, E. **Race in another America: the significance of skin color in Brazil**. Princeton: Princeton University, 2004.

TELLES, J. R. DA C. O sexismo dentro do instituto Rio Branco e a estagnação profissional das mulheres diplomatas. **Brazilian Journal of Development**, v. 6, n. 3, p. 16111–16131, 2020.

THEODORO, M. **A sociedade desigual**: racismo e branquitude na formação do Brasil. Rio de Janeiro: Zahar, 2022.

THERBORN, G. Os campos de extermínio da desigualdade. **Novos Estudos - CEBRAP**,

n. 87, p. 145–156, 2010.

THERBORN, G. **Los campos de exterminio de la desigualdad**. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015.

THIELEMANN, G. S.; STEWART JR, J. A demand-side perspective on the importance of representative bureaucracy: AIDS, ethnicity, gender, and social orientation. **Public Administration Review**, v. 56, n. 2, p. 168–173, 1996.

THOMPSON, F. J. Minority groups in public bureaucracies: are passive and active representation linked? **Administration and Society**, v. 8, n. 2, p. 201–226, 1976.

TILLY, C. **Durable inequality**. Berkeley: University of California Press, 1998.

TILLY, C. **La desigualdad persistente**. Buenos Aires: Ediciones Manantial SRL, 2000.

TILLY, C. O acesso desigual ao conhecimento científico. **Tempo Social**, v. 18, n. 2, 2006.

TURGEON, M.; CHAVES, B. S.; WIVES, W. W. Políticas de ação afirmativa e o experimento de listas: o caso das cotas raciais na universidade brasileira. **Opinião Pública**, v. 20, n. 3, 2014.

TURMA DO INSTITUTO RIO BRANCO 2019-2020. **Guia da Capivara Cética**: as melhores (e as piores) respostas dos aprovados no CACD 2018. Brasília: Turma do Instituto Rio Branco 2018-2020, 2020.

VALLE SILVA, N. DO. O preço da cor - diferenciais raciais na distribuição da renda no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 10, n. 1, p. 21–44, 1980.

VAN DIJCK, J. **The Culture of Connectivity: A Critical History of Social Media**. Oxford: Oxford University, 2013.

VAN DIJK, T. A. Discurso de las élites y racismo institucional. **Medios de comunicación e inmigración**, p. 15–37, 2006.

VAZ, L. S. **Cotas raciais**. São Paulo: Jandaíra, 2022.

VENTURINI, A. C. **Ações afirmativas em cursos de pós-graduação acadêmicos de universidades públicas**. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Multidisciplinares da Ação Afirmativa, 2018.

VIANA, N. Marx e burocracia. **Revista Plurais**, v. 5, n. 2, p. 25–53, 2015.

VIANA, O. **Instituições políticas brasileira**, volume 1. São Paulo; Niterói: Editora da Universidade de São Paulo; Editora da Universidade Federal Fluminense, 1987.

VIANA, R. R.; TOKARSKI, C. P. Burocracia Representativa: uma (re)produção de Desigualdades de Gênero e Raça no Setor Público Federal? **NAU Social**, v. 10, n. 19, p.

65–84, 2019.

VIEIRA JUNIOR, R. J. A. **Responsabilização objetiva do Estado: segregação institucional do negro e adoção de ações afirmativas como reparação aos danos causados.** Curitiba: Juruá, 2006.

VITORELLI, E. Implementação de cotas raciais em universidades e concursos públicos: problemas procedimentais e técnicas para sua superação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 275, p. 95, 2017.

WACQUANT, L. Bourdieu viene a la ciudad: Pertinencia, principios, aplicaciones. **Eure**, v. 43, n. 129, p. 279–304, 2017.

WARE, V. **Branquidade.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

WEBER, M. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva: vol. 2.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. vol. 1.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

WIEVIORKA, M. **O racismo, uma introdução.** São Paulo: Perspectiva, 2007.

XAVIER, J. R. F. Algumas notas sobre a entrevista qualitativa de pesquisa. In: MACHADO, M. R. (Ed.). **Pesquisar empiricamente o direito.** São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 119–160.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2015.

YOUNG, I. M. Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship. **Ethics**, v. 99, n. 2, p. 250–274, 1989.

YOUNG, I. M. **Justice and the Politics of Difference.** Princeton: Princeton University, 1990.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, n. 67, p. 139–190, 2006.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA

### a. Primeiro momento: questões pessoais

- i. Gostaria que o senhor/a senhora se apresentasse, falando um pouco sobre onde nasceu, locais em que viveu, datas ou pessoas importantes, o que se sentir à vontade e quiser falar.
- ii. Poderia falar um pouco sobre sua família (nível acadêmico deles e profissional)?
- iii. Como foi o desenvolvimento da sua vida acadêmica?
  1. Que curso superior fez?
  2. O que levou a essa escolha?
- iv. E como foi sua vida profissional até se tornar diplomata?
- v. Qual foi o primeiro contato que teve com a carreira diplomática?
  1. Algum parente?
  2. Algum amigo próximo?
- vi. Como se tornar diplomata se tornou uma questão importante para o senhor/a senhora?
- vii. Como foi a preparação para o concurso da diplomacia?
- viii. Como foi o concurso?
- ix. Qual a importância de se ter diplomatas pertencentes a grupos minoritários (mulheres, negros/as, LGBTQIAP+)?
- x. Como o senhor/a senhora percebe a forma de ascensão na carreira diplomática?
  1. Alguma diferença para quem tem parentes?
  2. E para quem é oriunda de minorias?

### b. Segundo momento: questões relacionadas à percepção da carreira

- xi. Qual a percepção do senhor/da senhora sobre racismo no Brasil?
- xii. Como o senhor/a senhora se posiciona em relação a essa temática?
- xiii. Essa postura interfere no seu cotidiano como diplomata?
- xiv. Na percepção do senhor/da senhora há possibilidade de manifestação de racismo nos processos de ingresso da carreira diplomática?
- xv. E na ascensão na carreira?

- xvi. Qual a sua impressão sobre o programa de ação afirmativa do Instituto Rio Branco (Bolsa Vocação)?
- xvii. O senhor/a senhora percebeu alguma mudança no Itamaraty após o início do PAA?
- xviii. O senhor/a senhora percebeu alguma mudança com o início da reserva de vagas por lei?
- xix. Na opinião do senhor/da senhora o aumento da presença de pessoas negras tem algum impacto na diplomacia brasileira?
- xx. Há alguma medida que, na percepção do senhor/da senhora, poderia ser adotada para integração da população negra no corpo diplomático?

**APÊNDICE B – PROCESSO SELETIVO PARA A CARREIRA DIPLOMÁTICA 2002-2020**

Quadro 19 - Processo Seletivo CACD 2002-2020

(continua)

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2002	27 ampla 3 pessoa com deficiência	<p>Teste de Pré-Seleção</p> <p>As 100 questões versarão sobre os programas das matérias do Concurso, incluindo, por exemplo, aspectos ligados ao uso das modalidades oral e escrita da língua portuguesa e da língua inglesa. Poderão também abordar temas da cultura brasileira e geral, além de temas da atualidade, e cobrar raciocínio lógico e analítico</p> <p>Prova objetiva de caráter eliminatório</p>	<p>Português (elaboração de resumo e redação) e inglês (redação, versão de um ou mais textos e exercícios textuais)</p> <p>Prova de caráter eliminatório e classificatório</p>	<p>Questões Internacionais Contemporâneas, Português Oral, Inglês Oral, Geografia, História, Noções de Direito e Noções de Economia</p> <p>Provas orais e escritas</p>	Condições físicas, psíquicas e comportamentais dos candidatos	R\$ 4.130,22

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2003	35 ampla acrescidas das que surgirem 5 pessoa com deficiência	Teste de Pré-Seleção  Prova objetiva de caráter eliminatório com total de 30 questões de Português, Inglês, Questões Internacionais Contemporâneas, História, Geografia, Noções de Direito e Noções de Economia	Português (redação e exercício de resumo e/ou comentário) e Inglês (redação, versão de um ou mais textos e exercício de resumo)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de História, Geografia, Noções de Direito e Direito Internacional, Noções de Economia e Economia Internacional	Questões Internacionais Contemporâneas, Espanhol Instrumental e Francês Instrumental (provas escritas) Questões Internacionais Contemporâneas, Português e Inglês (provas orais)	R\$ 4.555,98
2004	35 acrescidas das que surgirem 5 pessoa com deficiência	Teste de Pré-Seleção  Prova objetiva de caráter eliminatório <u>com total de 150</u> questões de Português, Inglês, Política Internacional, História, Geografia, Noções de Direito Internacional e Economia Internacional e <u>Cultura Geral</u>	Português (redação e exercício de resumo e/ou comentário) e Inglês (redação, versão de um ou mais textos e exercício de resumo)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de História, Geografia, Noções de Direito e Direito Internacional e Noções de Economia e Economia Internacional	Política Internacional, Espanhol Instrumental e Francês Instrumental (provas escritas) Política Internacional, Português e Inglês (provas orais)	R\$ 4.555,98

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2005	32 ampla acrescidas das que surgirem 2 pessoa com deficiência	Teste de Pré-Seleção  Prova objetiva de caráter eliminatório com total de 50 questões (45 objetivas e 5 discursivas) de Português, História do Brasil, História Mundial e Geografia	Português (redação e exercício de resumo e/ou comentário)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de História do Brasil, de Geografia, de Noções de Direito Internacional Público, de Noções de Economia, de Política Internacional, de Inglês, de Francês ou Espanhol		R\$ 4.615,53
2006	105 ampla 6 pessoas com deficiência	Teste de Pré-Seleção  Prova de caráter eliminatório com total de 65 questões de Português, História do Brasil, História Mundial, Geografia e Inglês	Português (redação e dois exercícios de interpretação de texto)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de Inglês, Francês ou Espanhol, de História do Brasil, de Geografia, de Política Internacional, de Noções de Direito e Direito Internacional Público e de Noções de Economia		R\$ 4.615,53
2007	105 ampla 6 pessoas com deficiência	Teste de Pré-Seleção  Prova de caráter eliminatório com total de 65 questões de Português, História do Brasil, História Mundial, Política Internacional e Inglês	Português (redação e dois exercícios de interpretação de texto)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Inglês, Noções de Direito e Direito Internacional Público, Noções de Economia e de Espanhol ou Francês		R\$ 7.183,91

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2008	105 ampla 6 pessoas com deficiência	Prova Objetiva de caráter eliminatório com total de 65 questões de Português, História do Brasil, História Mundial, Geografia, Política Internacional, Inglês, Noções de Direito e Direito Internacional Público e Noções de Economia	Português (redação e dois exercícios de interpretação de texto)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Inglês, Noções de Direito e de Direito Internacional Público e Noções de Economia <sup>1</sup>	Prova escrita de caráter classificatório de segunda Língua Estrangeira a escolha (Alemão, Árabe, Chinês/Mandarim, Espanhol, Francês, Japonês ou Russo)	R\$ 7.751,97
2009	105 ampla 6 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório, com total de 80 questões de Português, História do Brasil, História Mundial, Geografia, Política Internacional, Inglês, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público	Português (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Inglês, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público <sup>2</sup>	Provas escritas de caráter classificatório de Espanhol e de Francês	R\$ 10.906,86

<sup>1</sup> Serão considerados aprovados na Terceira Fase do Concurso os candidatos que tenham alcançado a nota mínima de 300 (trezentos) pontos na soma das pontuações obtidas nas seis provas desta fase.

<sup>2</sup> Serão considerados aprovados na Terceira Fase do Concurso os candidatos que tenham alcançado a nota mínima de 360 (trezentos e sessenta) pontos na soma das pontuações obtidas nas seis provas desta fase.

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2010	108 ampla 6 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório, com total de 80 questões de Português, História do Brasil, História Mundial, Geografia, Política Internacional, Inglês, Noções de Economia e Noções de Direito e Direito Internacional Público	Português (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Inglês, Noções de Economia e Noções de Direito e Direito Internacional Público	Espanhol e Francês  Provas escritas de caráter classificatório	R\$ 12.413,03
2011	26 ampla 2 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório, com total de 65 questões de Português, História do Brasil, de História Mundial, Geografia, Política Internacional, Inglês, Noções de Economia e Noções de Direito e Direito Internacional Público	Português (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas, de caráter eliminatório e classificatório, de História do Brasil, de Geografia, de Política Internacional, de Inglês, de Noções de Economia e de Noções de Direito e Direito Internacional Público	Espanhol e Francês  Provas escritas de caráter classificatório	R\$ 12.962,12

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2012	30 ampla 2 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório e classificatório, com total de 65 questões de Português, História do Brasil, História Mundial, Geografia, Política Internacional, Inglês, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público	Português (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas, de caráter eliminatório e classificatório, de História do Brasil, de Geografia, de Política Internacional, de Inglês, de Noções de Economia e de Noções de Direito e Direito Internacional Público	Espanhol e Francês  Provas escritas, de caráter classificatório	R\$ 12.962,12
2013	30 ampla 2 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório e classificatório, com total de 65 questões de Língua Portuguesa, História do Brasil, História Mundial, Geografia, Política Internacional, Língua Portuguesa, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público	Língua Portuguesa (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas, de caráter eliminatório e classificatório, de História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Língua Inglesa, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público	Língua Espanhola e Língua Francesa  Provas escritas, de caráter classificatório	R\$ 13.623,19

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2014	18 ampla 1 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório e classificatório, com total de 73 questões de Língua Portuguesa, História do Brasil, História Mundial, Geografia, Política Internacional, Língua Inglesa, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público	Língua Portuguesa (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Língua Inglesa <sup>3</sup> , Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público e prova objetiva de Língua Espanhola e Língua Francesa <sup>4</sup> , de caráter eliminatório e classificatório		R\$ 14.290,72

<sup>3</sup> A prova de Língua Inglesa, com o valor máximo de 100,00 pontos, consistirá de tradução de um texto do inglês para o português (valor 20,00 pontos); tradução de um texto do português para o inglês (valor 15,00 pontos); redação de um resumo, em inglês, a partir de um texto escrito em língua inglesa (valor 15,00 pontos); e redação, em inglês, a respeito de tema geral, com extensão de 400 a 450 palavras (valor 50,00 pontos).

<sup>4</sup> A prova de Língua Espanhola e de Língua Francesa, com o valor máximo de 100,00 pontos, consistirá de 50 questões objetivas compostas com itens para julgamento do tipo CERTO ou ERRADO, sendo 25 questões para cada língua.

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2015	22 ampla 6 candidatos negros 2 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório, com total de 73 questões de Língua Portuguesa, História do Brasil, História Mundial, Geografia, Política Internacional, Língua Inglesa, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público	Língua Portuguesa (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas, de caráter eliminatório e classificatório, de História do Brasil, Política Internacional e Geografia, Língua Inglesa, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público e prova objetiva de Língua Espanhola e Língua Francesa		R\$ 15.005,26
2016	22 ampla 6 Candidatos negros 2 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório, com total de 73 questões de Língua Portuguesa, Língua Inglesa, História do Brasil, História Mundial, Política Internacional, Geografia, Noções de Economia, Noções de Direito Internacional Público	Língua Portuguesa (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos)  Prova de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de Língua inglesa, História do Brasil, Política Internacional e Geografia, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público e prova objetiva de Língua Espanhola e Língua Francesa		R\$ 15.005,26

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2017	22 ampla 6 candidatos negros 2 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório, com total de 73 questões de Língua Portuguesa, Língua Inglesa, História do Brasil, História Mundial, Política Internacional, Geografia, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público	Prova escrita de Língua Portuguesa (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos) e de Língua Inglesa (redação, tradução, versão de um texto do português para inglês e elaboração de resumo), ambas de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de caráter eliminatório e classificatório, de História do Brasil, Política Internacional, Geografia, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público Língua Espanhola e Língua Francesa		R\$ 16.935,40
2018	19 ampla 5 candidatos negros 2 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório, com total de 73 questões de Língua Portuguesa, Língua Inglesa, História do Brasil, História Mundial, Política Internacional, Geografia, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público	Prova escrita de Língua Portuguesa (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos) e Língua Inglesa (redação, tradução, versão de um texto do português para inglês e elaboração de resumo), de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas de caráter eliminatório e classificatório, de História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Noções de Economia, Noções de Direito e Direito Internacional Público, Língua Espanhola e Língua Francesa		R\$ 18.059,83

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2019	15 ampla 4 candidatos negros 1 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório, com total de 73 questões de Língua Portuguesa, Língua Inglesa, História do Brasil, História Mundial, Política Internacional, Geografia, Economia, Direito e Direito Internacional Público	Provas escritas de, caráter eliminatório e classificatório, de Língua Portuguesa (redação e dois exercícios de interpretação, de análise ou de comentário de textos), Língua Inglesa (redação, tradução, versão de um texto do português para inglês e elaboração de resumo), História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Economia, Direito, Direito Internacional Público, Língua Espanhola e Língua Francesa			R\$ 19.199,06

ANO	VAGAS	PRIMEIRA FASE	SEGUNDA FASE	TERCEIRA FASE	QUARTA FASE	VALOR DO SALÁRIO
2020	18 ampla 5 candidatos negros 2 pessoa com deficiência	Prova objetiva, de caráter eliminatório, com total de 73 questões de Língua Portuguesa, Língua Inglesa, História do Brasil, História Mundial, Política Internacional, Geografia, Economia e Direito	Provas escritas de Língua Portuguesa (redação, elaboração de resumo e exercício de interpretação, de análise ou de comentário de textos) e Língua Inglesa (redação, tradução, versão de um texto do português para inglês e elaboração de resumo), de caráter eliminatório e classificatório	Provas escritas, de caráter eliminatório e classificatório, de História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Economia, Direito, Língua Espanhola e Língua Francesa		R\$ 19.199,06

Fonte: Elaboração do autor

## APÊNDICE C – PROCESSO SELETIVO PARA O PROGRAMA DE AÇÕES AFIRMATIVAS 2002-2020

Quadro 20 - Processo Seletivo PAA 2002-2020

(continua)

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS <sup>1</sup>	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2002	20	autodeclarar-se “afrodescendente”.	1ª etapa: avaliação do plano de estudo, análise do histórico escolar e dos itens do formulário, Redação sobre as razões pela qual a pessoa quer ser diplomata e sobre sua trajetória como negro/a = eliminatório e classificatório 2ª etapa: entrevista técnica	R\$ 10.000,00 (dez mil reais)
2003	30  Bolsistas do Programa de 2002 aprovados no último Teste de Pré-Seleção e que não passaram nas demais fases do concurso tiveram garantidas suas bolsas em 2003	Afrodescendente	1ª fase: <u>prova objetiva</u> (Português 75 questões / Inglês 50) = caráter eliminatório e classificatório 2ª fase: 1) <u>prova de redação</u> (português e inglês) = caráter eliminatório e classificatório; 2) entrevista (classificatório)	R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais ) para o período de agosto de 2003 a maio de 2004.

<sup>1</sup> Os requisitos básicos para a candidatura são: 1. Ser brasileiro nato, conforme art. 12, §3º, V, da CRFB, de 1988; 2. Estar em dia com as obrigações eleitorais; 3. Estar em dia com o serviço militar, para candidatos do sexo masculino e 4. Haver concluído curso superior de graduação plena, reconhecido pelo MEC, ou estar frequentando o último ano de curso superior reconhecido pelo MEC.

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2004	80  Bolsistas do Programa de 2003 aprovados no último Teste de Pré-Seleção e que não passaram nas demais fases do concurso tiveram garantidas suas bolsas em 2004.	Afrodescendente ( <b>negro</b> ) expresso por meio de declaração  Não serão aceitas as inscrições de candidatos que porventura já tenham sido contemplados com a Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia por dois anos	1ª etapa: prova objetiva ( <u>Língua portuguesa 60 / Língua inglesa 40</u> ) = eliminatório e classificatório  2ª etapa: análise documental + entrevista técnica + prova de redação (Língua portuguesa e língua inglesa) = eliminatório e classificatório	R\$ 2.500,00 mensais, perfazendo um total de R\$ 25.000,00 para o período de agosto de 2004 a maio de 2005
2005	80  Bolsistas do Programa de 2004 aprovados no último Teste de Pré-Seleção e que não passaram nas demais fases do concurso tiveram garantidas suas bolsas para o período 2005-2006.	Afrodescendente (negro), condição a ser expressa por meio de autodeclaração  Não serão aceitas as inscrições de candidatos que porventura já tenham sido contemplados com a Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia por dois anos	<u>1ª etapa: prova objetiva (Língua Portuguesa 100 / História do Brasil e Geografia 40) = eliminatória e classificatória + prova de redação (língua portuguesa) = eliminatória e classificatória + redação (língua inglesa) = classificatório</u>  2ª etapa: análise de documentação + entrevista técnica = eliminatória e classificatória	R\$ 2.500,00 mensais, perfazendo um total de R\$ 25.000,00 para o período de setembro de 2005 a junho de 2006.  <u>30% dos recursos da bolsa-prêmio para despesas de manutenção</u>
2007	37	afrodescendente (negro), condição a ser expressa por meio de autodeclaração	1ª etapa: prova objetiva (Língua Portuguesa 60 / História do Brasil e Geografia 40) = eliminatória e classificatória + prova de redação (língua portuguesa) = eliminatória e classificatória + redação (língua inglesa) = classificatório  2ª etapa: análise de documentação + entrevista técnica = eliminatória e classificatória	R\$ 25.000,00 e será desembolsado parceladamente entre março e dezembro de 2008.  30% dos recursos da bolsa-prêmio para despesas de manutenção,

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2008	39	Afrodescendente (negro), condição a ser expressa por meio de autodeclaração	1ª etapa: prova objetiva (Língua Portuguesa 60 / História do Brasil e <u>Política Internacional</u> 40) + Redação (língua portuguesa) = eliminatório e classificatório e (língua inglesa) = classificatório  2ª etapa: análise documentação + entrevista técnica = eliminatória e classificatória	R\$ 25.000,00 e será desembolsado parceladamente entre março e dezembro de 2009.  30% dos recursos da bolsa-prêmio para despesas de manutenção
2009	66	afrodescendente (negro), condição a ser expressa por meio de autodeclaração	1ª etapa: prova objetiva (Língua Portuguesa 60 / História do Brasil e Política Internacional 40) + Redação (língua portuguesa) = eliminatório e classificatório e (língua inglesa) = classificatório  2ª etapa: análise documentação + entrevista técnica = eliminatória e classificatória	R\$ 25.000,00 e será desembolsado parceladamente entre março e dezembro de 2010  30% dos recursos da bolsa-prêmio para despesas de manutenção
2010	73	afrodescendente (negro), condição a ser expressa por meio de autodeclaração	1ª etapa: prova objetiva (Língua Portuguesa 60 / História do Brasil e Política Internacional 40) + Redação (língua portuguesa) = eliminatório e classificatório e (língua inglesa) = classificatório  2ª etapa: análise documentação + entrevista técnica = eliminatória e classificatória	R\$ 25.000,00 e será desembolsado parceladamente entre março e dezembro de 2011  30% dos recursos da bolsa-prêmio para despesas de Manutenção

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2011	<p>69</p> <p><u>* Critério para concessão de bolsas a candidatos que já tenham sido beneficiários do programa:</u></p> <p><u>O candidato que já tenha sido beneficiário da Bolsa-Prêmio em edições anteriores do programa terá eventual concessão de nova Bolsa, caso seja aprovado e classificado em novo processo seletivo, condicionada também aos seguintes critérios:</u></p> <p><u>a) A primeira renovação da Bolsa-Prêmio é facultada a todos os candidatos sem restrições;</u></p> <p><u>b) A segunda renovação da Bolsa-Prêmio é condicionada a desempenho satisfatório anterior (aprovação e classificação) na 1ª Fase (prova objetiva) do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD);</u></p>	<p>afrodescendente (negro), condição a ser expressa por meio de autodeclaração</p> <p><u>Taxa de inscrição R\$ 86,00 (isenção baixa renda)</u></p>	<p><u>1ª etapa: prova objetiva (Língua inglesa 15 / Língua Portuguesa 20 / História do Brasil 15 / Noções de Política Internacional 15) = eliminatória e classificatória</u></p> <p>2ª etapa: análise documentação + entrevista técnica = eliminatória e classificatória</p>	<p>R\$ 25.000,00 e será desembolsado parceladamente ao longo do ano de 2012.</p> <p>30% dos recursos da bolsa-prêmio para despesas de manutenção</p>

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2011	<p>c) <u>A terceira renovação da Bolsa-Prêmio é condicionada a desempenho satisfatório anterior (aprovação e classificação) na 1ª Fase (prova objetiva) e na 2ª Fase (prova de Língua Portuguesa) do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD);</u></p> <p>d) <u>A quarta renovação da Bolsa-Prêmio é condicionada a desempenho satisfatório anterior (aprovação e classificação) na 1ª Fase (prova objetiva), na 2ª Fase (Prova de Língua Portuguesa) e na 3ª Fase (Provas de Língua Inglesa, História do Brasil, Geografia, Política Internacional, Noções de Direito e Noções de Economia) do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD).</u></p> <p>e) <u>Não haverá quinta renovação da Bolsa-Prêmio em nenhuma hipótese.</u></p>	[...]	[...]	[...]

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2012	79  * Critério para concessão de bolsas a candidatos que já tenham sido beneficiários do programa: idênticas ao Edital de 2011	afrodescendente (negro), condição a ser expressa por meio de autodeclaração  Taxa de inscrição R\$ 86,00 (isenção baixa renda)	1ª etapa: prova objetiva (Língua inglesa 15 / Língua Portuguesa 20 / História do Brasil 15 / Noções de Política Internacional 15) = eliminatória e classificatória  2ª etapa: análise documentação + entrevista técnica = eliminatória e classificatória	R\$ 25.000,00 e será desembolsado parceladamente ao longo do ano de 2013.  30% dos recursos da bolsa-prêmio para despesas de manutenção
2013	64 (52 pelo IRBr e 12 pelo CNPq).  * Critério para concessão de bolsas a candidatos que já tenham sido beneficiários do programa: idênticas ao Edital de 2011	afrodescendente (negro), condição a ser expressa por meio de autodeclaração  Taxa de inscrição: R\$ 90,00 (isenção baixa renda)	1ª etapa: prova objetiva (Língua inglesa 15 / Língua Portuguesa 20 / História do Brasil 15 / Noções de Política Internacional 15) = eliminatória e classificatória  2ª etapa: análise documentação + entrevista técnica = eliminatória e classificatória	R\$ 25.000,00 e será desembolsado parceladamente ao longo do ano de 2014.
2015	36 (24 pelo IRBr e 12 pelo CNPq)  * Critério para concessão de bolsas a candidatos que já tenham sido beneficiários do programa: idênticas ao Edital de 2011	<u>negro</u> , condição a ser expressa por meio de autodeclaração (confirmada no CACD)  Taxa de inscrição: R\$ 100,00 (isenção baixa renda)	1ª etapa: prova objetiva (Língua inglesa 15 / Língua Portuguesa 20 / História do Brasil 15 / Noções de Política Internacional 15) = eliminatória e classificatória  2ª etapa: análise documentação + entrevista técnica = eliminatória e classificatória	R\$ 25.000,00 e será desembolsado em <u>parcela única</u>

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2016/2017 <sup>23</sup>	47  *Dos critérios para concessão de bolsas a candidatos que já tenham sido beneficiários do programa: Poderá pleitear concessão de nova bolsa o candidato beneficiário da bolsa-prêmio em até três edições anteriores do programa mediante as seguintes condições: a) a primeira renovação da bolsa-prêmio é condicionada à aprovação na Primeira Fase (prova objetiva) do CACD; b) a segunda renovação da bolsa é condicionada à aprovação e classificação na Primeira Fase (prova objetiva) e à realização da Segunda Fase (prova de Língua Portuguesa) do CACD;	negro, condição a ser expressa por meio de autodeclaração  Ter sido aprovado na primeira fase (prova objetiva) + autodeclaração como negro confirmada no concurso 2017  Beneficiário deverá inscrever-se como negro no concurso	<u>Selecionados conforme desempenho no CACD</u>	<u>R\$ 30.000,00 desembolsado pelo CNPq (vigência de 12 meses a contar do Termo de Aceitação)</u>

<sup>2</sup> A partir da edição de 2016, o Programa de Ação Afirmativa passou a funcionar conjuntamente ao CACD, não havendo, portanto, seleção específica para a Ação Afirmativa como nas suas edições anteriores. O PAA passou, dessa forma, a oferecer a Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia aos melhores colocados dentre aqueles autodeclarados negros que se inscreveram no CACD e que não foram selecionados dentro do número de vagas do concurso. Assim, em 2019, foram premiados 42 candidatos selecionados conforme os critérios constantes do edital de 21 de maio de 2019.

<sup>3</sup> A partir de 2017 a língua inglesa volta a ser eliminatória no CACD.

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2016/2017	[...] c) a terceira renovação da <u>bolsa-prêmio</u> é condicionada à aprovação e classificação na Primeira Fase (prova objetiva), na Segunda Fase (Prova de Língua Portuguesa) e na Terceira Fase (Provas de Geografia, História do Brasil, Língua Inglesa, Noções de Direito e Direito Internacional, Noções de Economia, Língua Espanhola, Língua Francesa e Política Internacional) do CADC.	[...]	[...]	[...]
2019	44 <u>Poderá pleitear a concessão de nova bolsa no PAA 2019 o candidato que já tenha sido beneficiário da bolsa-prêmio, mediante as seguintes condições:</u> a) a primeira renovação da <u>bolsa-prêmio</u> é condicionada à aprovação na Primeira Fase do CADC 2018;	<u>ter se inscrito no CADC 2018, para concorrer às vagas reservadas às pessoas negras;</u> <u>ter obtido nota igual ou superior a 29,25 pontos na Primeira Fase do CADC 2018;</u> <u>ter sua autodeclaração como pessoa negra confirmada, por comissão de heteroidentificação, em procedimento complementar à autodeclaração dos candidatos negros, nos termos previstos no edital e não ter recebido mais do que quatro bolsas-prêmio.</u>	Selecionados conforme desempenho no CADC	R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), e será pago pelo CNPq, <u>mediante descentralização orçamentária previamente realizada pelo IRBr.</u>

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2019	<p>b) a segunda renovação da bolsa-prêmio é condicionada à aprovação e classificação na Primeira Fase e à convocação para a Segunda Fase do CACD 2018; e</p> <p>c) a terceira renovação da bolsa-prêmio é condicionada à aprovação nas três fases do CACD 2018</p>	[...]	[...]	[...]
2020	<p>28</p> <p>Poderá pleitear a concessão de nova bolsa o candidato que já tenha sido beneficiário da bolsa, mediante as seguintes condições:</p> <p>a) a primeira renovação da bolsa é condicionada à aprovação na Primeira Fase do CACD 2019;</p>	<p>Ter se inscrito no CACD 2019, conforme o Edital nº 1, de 5 de julho de 2019, para concorrer às vagas reservadas às pessoas negras; ter sido aprovado na Primeira Fase do CACD 2019 e convocado para a Segunda Fase do certame, conforme subitem 6.1 do Edital de 5 de julho de 2019; ter sua autodeclaração como pessoa negra confirmada, por comissão de heteroidentificação, em procedimento complementar à autodeclaração dos candidatos negros, nos termos previstos neste edital; e não ter recebido mais do que quatro bolsas-prêmio.</p>		<p>R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), e será pago pelo CNPq, mediante descentralização orçamentária previamente realizada pelo IRBr.</p>

ANO	BOLSAS	REQUISITOS ESPECÍFICOS	PROCESSO DE SELEÇÃO	VALOR DA BOLSA
2020	<u>b) a segunda renovação da bolsa é condicionada à obtenção das notas mínimas de aprovação de 60,00 pontos, na prova de língua portuguesa, e de 50,00 pontos, na prova de língua inglesa, ambas da Segunda Fase do CADC 2019; e</u> <u>c) a terceira renovação da bolsa é condicionada à aprovação na Segunda Fase do CADC 2019.</u>	[...]	[...]	[...]

Fonte: Elaboração do autor

## ANEXO A – EXTRATO DE PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO

08.0001.00/2002 18905-2002NE900032

**Ministério da Ciência e Tecnologia**

**GABINETE DO MINISTRO**

**EXTRATO DE PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO**

PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO Nº 08.0001.00/2002

OBJETO: Fixar diretrizes para a criação e concessão de 'bolsas-prêmio de vocação para a diplomacia' em favor de estudantes afro-descendentes que venham candidatar-se ao Instituto Rio Branco.

VIGÊNCIA: Vigorará por prazo indeterminado, a partir da data de sua assinatura.

DATA DE ASSINATURA: 21 de março de 2002

ASSINAM: Pelo Ministério da Ciência e Tecnologia/RONALDO MOTA SARDENBERT, Ministro de Estado, pelo Ministério da Justiça/ALOYISIO NUNES FERREIRA FILHO-Ministro de Estado, pelo Ministério Interino das Relações Exteriores/OSMAR V. CHOMFI-Ministro de Estado, pelo Ministério da Cultura/FRANCISCO CORRÊA WEFFORT-Ministro de Estado.

E:  
U:  
U:  
R:  
qu  
V:  
ci  
D:

08.0001.00/2002

## ANEXO B – TERMO DE AJUSTE DE PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO

REGISTRO MCT Nº  
08.0001.00/2002

**PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO SOBRE A AÇÃO AFIRMATIVA NO INSTITUTO RIO BRANCO, QUE ENTRE SI CELEBRAM O MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA, POR INTERMÉDIO DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO - CNPq, O MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, POR INTERMÉDIO DA SECRETARIA DE ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS, O MINISTÉRIO DA CULTURA, POR INTERMÉDIO DA FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES E O MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, POR INTERMÉDIO DO INSTITUTO RIO BRANCO, COM VISTAS A FIXAR DIRETRIZES PARA A CRIAÇÃO E CONCESSÃO DE "BOLSAS-PRÊMIO DE VOCAÇÃO PARA A DIPLOMACIA".**

Com vistas a propiciar maior igualdade de oportunidades e diversidade étnica na preparação ao concurso do Instituto Rio Branco para a formação de diplomatas brasileiros, por meio de apoio a candidatos afro-descendentes, e com equidade de gênero, o Governo Federal, por intermédio das entidades acima individuadas, por seus respectivos titulares resolvem fixar diretrizes para a criação e concessão de "bolsa-prêmio de vocação para a diplomacia".

### PROTOCOLO DE COOPERAÇÃO

que será em tudo regido por preceitos de direito público e pelas condições que vão a seguir discriminadas:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA DO OBJETO

O presente Protocolo de Cooperação tem por objeto fixar diretrizes para a criação e concessão de "bolsas-prêmio de vocação para a diplomacia" em favor de estudantes afro-descendentes que venham candidatar-se ao Instituto Rio Branco.

**SUBCLÁUSULA ÚNICA:** A implementação do objeto deste Protocolo dar-se-á mediante a outorga de até 20 (vinte) bolsas de estudo para que candidatos afro-descendentes se preparem adequadamente para o concurso de ingresso na Carreira Diplomática, observando para esse fim condições a serem oportunamente instituídas em atos específicos.

## CLÁUSULA SEGUNDA DA PROGRAMAÇÃO E ALOCAÇÃO DE RECURSOS

Os recursos financeiros necessários à execução do objeto do presente Protocolo de Cooperação serão oportunamente incluídos na programação de gastos para o presente exercício e, observadas as disponibilidades orçamentárias e financeiras de cada um dos partícipes, serão alocados na forma pactuada em Tomo de Ajuste a ser oportunamente celebrado.

**SUBCLÁUSULA PRIMEIRA:** Apenas para efeito de programação orçamentária ajustam os partícipes que os recursos a serem alocados corresponderão ao montante mínimo estimado em R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais), distribuídos da seguinte maneira:

R\$100.000,00 (cem mil reais) de responsabilidade do Ministério da Justiça  
 R\$100.000,00 (cem mil reais) de responsabilidade do Ministério da Ciência e Tecnologia.  
 R\$100.000,00 (cem mil reais) de responsabilidade do Ministério da Cultura.  
 R\$50.000,00 (cinquenta mil reais) de responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores.

**SUBCLÁUSULA SEGUNDA.** A alocação dos recursos dar-se-á mediante a celebração de Tomo de Ajuste em que serão fixados os montantes definitivos e a data da transferência, quando então serão disciplinadas as condições básicas de execução a serem observadas pelo CNPq, entidade que será encarregada pelo Ministério da Ciência e Tecnologia como "agente operador" do presente protocolo.

## CLÁUSULA TERCEIRA DA COMISSÃO TÉCNICA E DO GRUPO DE ACOMPANHAMENTO

Os partícipes adotarão providências com vistas à constituição de uma Comissão Técnica que será integrada por membros do Conselho Científico e Tecnológico Palmares (C&T Palmares), por representantes da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos e do Instituto Rio Branco, a esta incumbindo realizar a seleção de bolsistas dentre os candidatos que atenderem a chamada pública a ser oportunamente realizada.

**SUBCLÁUSULA ÚNICA:** Será ainda constituído um Grupo de Acompanhamento do presente Protocolo e de seus ajustes a ser constituído por um representante de cada partícipe, oportunamente indicado mediante a troca de correspondência.

**CLÁUSULA QUARTA  
DA VIGÊNCIA**

O presente PROTOCOLO, constituindo uma carta de intenções, vigorará por prazo indeterminado, a partir da data de sua assinatura.

**CLÁUSULA QUINTA  
DA DENÚNCIA E DA RESCISÃO**

Esta avença poderá, a qualquer tempo, ser denunciada pelos partícipes, devendo o interessado externar formalmente a sua intenção nesse sentido com a antecedência mínima de 30 (trinta) dias da data em que se pretenda sejam encerradas as atividades do presente PROTOCOLO, respeitadas as obrigações assumidas com terceiros e saldados os compromissos financeiros entre os partícipes.

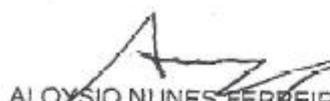
SUBCLÁUSULA ÚNICA: A rescisão decorrerá do descumprimento de qualquer de suas cláusulas ou condições, operando os seus efeitos de pleno direito, independentemente de notificações ou interpelações, judiciais ou extrajudiciais.

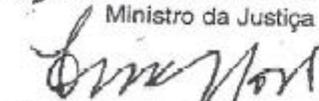
**CLÁUSULA SEXTA  
DA PUBLICAÇÃO**

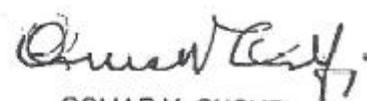
A publicação do extrato do presente PROTOCOLO no Diário Oficial da União, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada até o quinto dia do mês seguinte ao de sua assinatura, devendo esta ocorrer no prazo de vinte dias a contar daquela data, em conformidade com o disposto no parágrafo único, do art. 61, da Lei nº 8.666/93.

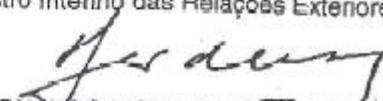
E por estarem assim justos e acordados, assinam o presente PROTOCOLO em quatro vias de igual forma e teor, para um só efeito legal.

Brasília-DF, 21 de março de 2002.

  
ALOYSIO NUNES FERREIRA FILHO  
Ministro da Justiça

  
FRANCISCO CORRÊA WEFFORT  
Ministro da Cultura

  
OSMAR V. CHOFFI  
Ministro Interino das Relações Exteriores

  
RONALDO MOTA SARDENBERG  
Ministro da Ciência e Tecnologia

## ANEXO C – MENTORIA MÔNICA DE MENEZES CAMPOS

### MENTORIA MÔNICA DE MENEZES CAMPOS

#### 1. O Programa

##### 1.1 Apresentação do Programa

A mentoria Mônica de Menezes Campos é uma iniciativa voluntária e coletiva de vários diplomatas, que teve seu início em setembro de 2021, a partir da proposição de uma diplomata negra, Rafaela Seixas. Os principais objetivos da mentoria são: (i) aumentar o número de pessoas negras nos quadros da diplomacia brasileira, (ii) promover debates sobre os atuais desafios das medidas de ações afirmativas no Itamaraty (cotas e programa de bolsas para afrodescendentes) e sobre as principais dificuldades enfrentadas pelas/os candidatas/os negras/os durante o processo seletivo. Outro eixo estruturante do projeto é pautar as questões de raça e gênero no âmbito do MRE como indispensáveis para a construção de políticas públicas (internas e externa).

##### 1.2 Estrutura do Programa

O programa estrutura-se em cinco pilares: (i) gratuidade para candidatas/os negras/os e caráter voluntário da participação de mentores/as e colaboradores/as; (ii) encontros individuais entre mentoras/es e candidatas/os; (iii) encontros coletivos, voltados para os temas cobrados nas provas e para discussões sobre gênero e raça; (iv) negociação com professores e cursos preparatórios para concessão de bolsas de estudo a serem distribuídas entre as/os mentorandas/os; e (v) resgate da história das relações raciais e de gênero no Itamaraty.

###### 1.2.1 Gratuidade para candidatas/os negras/os e caráter voluntário da participação de mentores/as e colaboradores/as;

Um dos principais fundamentos da Mentoria Mônica de Menezes Campos é ser uma ação voluntária, gratuita e sem fins lucrativos. Diante da desigualdade e da situação de pobreza que atinge grande parte da população negra brasileira<sup>1</sup>, criar um programa de mentoria para pessoas negras e cobrar por ele não seria condizente com os objetivos almejados pelo grupo: diminuição das desigualdades raciais e democratização do acesso à carreira diplomática.

###### 1.2.2 Encontros de mentoria individuais entre mentores/as e candidatas/os;

Entre outubro de 2021 e junho de 2022, 30 diplomatas, sendo 15 alunos e alunas da turma de 2020/21 do IRBr, atuaram como mentoras/es de 50 candidatos negros, que se inscreveram para a mentoria. Cada candidato/a tinha um/a mentor/a para realizar acompanhamento

---

<sup>1</sup> Segundo a [Política Nacional de Saúde Integral da População Negra](#), de 2015, a renda média das pessoas pretas e pardas (que configuram a população negra do país) equivale a apenas 59,2% da renda média das pessoas brancas. De acordo com o [Fórum Brasileiro de Segurança Pública](#), para cada não negro assassinado no Brasil, 2,7 negros são vítimas de homicídio.

individual e conversar sobre os mais diversos temas: cronograma de estudos, professores e cursos preparatórios, leituras recomendadas, dúvidas sobre a carreira, etc. A depender da disponibilidade e da formação acadêmica, alguns mentores também realizavam correções de questões.

A relação que se estabeleceu entre mentores e mentorandos foi flexível, pois o grupo contava com mentorandos em vários estágios de preparação e com dificuldades e obstáculos diferentes. Dessa forma, foi acordado que a mentoria seria movida pela demanda do candidato/a e levaria em consideração a disponibilidade de tempo do mentor. Também foram organizados grupos de whatsapp, com o objetivo de compartilhar dúvidas, materiais de estudo e experiências com as provas do concurso. Alguns mentores optaram por orientar mais de uma pessoa e ofereceram a possibilidade de fazer encontros em grupo com seus mentorandos, pois essa possibilidade permitia maior compartilhamento de experiências, inclusive pessoais, para discutir do estabelecimento de diretrizes comuns para a mentoria.

### **1.2.3 Encontros coletivos, voltados para os temas cobrados nas provas e para discussões sobre gênero e raça;**

Embora os encontros individuais entre mentoras e mentores sejam importantes para a troca de experiências e o fortalecimento da mentoria como trabalho coletivo, foi também necessário criar espaço para discussão de temas de preocupação comum, e que possibilitou o compartilhamento de visões de profissionais qualificados sobre matérias cobradas no concurso, bem como sobre assuntos relacionados à história da ação afirmativa no IRBr e às dificuldades de negros, mulheres e, sobretudo, de mulheres negras ingressarem na carreira diplomática. Nesse sentido, desde o início do projeto, foram organizados 12 encontros coletivos, entre outubro de 2021 e fevereiro de 2022. Além dos convidados, cada encontro foi moderado por um/a das/os mentore/as, o que possibilitou que não apenas os mentorando/as, mas também os/as diplomatas se envolvessem e aprendessem com essas exposições periódicas. A sensibilização e a empatia desenvolvidas frente a questões de raça e de gênero resultantes dessas reuniões contribuíram significativamente para fortalecer o sentimento de comunidade do grupo.

### **1.2.4 Negociação com professores e cursos preparatórios para concessão de bolsas de estudo a serem distribuídas entre as/os mentorandas/os;**

A negociação de bolsas de estudo constitui outro pilar da Mentoria Mônica de Menezes Campos, haja vista que nem todo/as o/as candidato/as têm a bolsa de estudos do Programa de Ação Afirmativa (PAA). Diversos cursos preparatórios e professores particulares têm demonstrado interesse em se engajar no projeto, aportando recursos financeiros. Durante esse primeiro ano de existência da mentoria, o IDEG foi o maior colaborador, tendo oferecido bolsas parciais e/ou integrais em diversas disciplinas, além do curso Campiti Braga Redação (Português), dos professores Fernando Entratice (Português), Chico Moura (Português), Selene Cardian (Inglês) e Eliezer (Economia).

No que concerne à distribuição das bolsas entre o/as mentorando/as, a Mentoria Mônica de Menezes Campos se orientou principalmente pela condição financeira do/as candidato/as. Essa informação é obtida mediante consulta de cada mentor a seus mentorandos, sendo posteriormente decidido em reunião conjunta entre todos/as os/as mentores/as.

Note-se que os mentores reforçam a necessidade de que os cursos não explorem comercialmente a relação com a mentoria, limitando a exposição à divulgação da iniciativa para que um número maior de candidatos possam ter conhecimento sobre - e portanto acesso a - o projeto. Ademais, não aceitamos todas as propostas de parceria, havendo discussões entre os mentores a respeito da adequação das ofertas às nossas propostas e às necessidades dos mentorandos.

### 1.2.5 Resgate da história das relações raciais no Itamaraty

Ao batizar a mentoria como “Mônica de Menezes Campos”<sup>2</sup>, o grupo resgatou a memória da primeira pessoa negra que entrou na carreira diplomática por concurso, em 1978. Trata-se de uma ação simbólica e de resgate histórico. Simbólica, porque Mônica é entendida nesse processo como representação da população negra que, com sua presença e ação, ingressa e altera a composição da instituição. Ela é também uma atividade de resgate histórico das relações raciais no MRE, pois a entrada da primeira pessoa negra no Itamaraty apenas em 1978, 60 anos após a posse da primeira mulher branca, em 1918, evidencia o distanciamento da população negra em relação à carreira diplomática e que medidas para que o país não seja representado apenas por uma parcela ínfima de sua elite continuam a ser necessárias.

## 1.3 Dados do Programa

### 1.3.1 Encontros de Mentoria Individuais

Entre outubro de 2021 e abril de 2022, os encontros de mentoria individual acumularam mais de 400 horas, de acordo com o número de horas declarado por cada mentor/a.

### 1.3.2 Encontros de Mentoria Coletivos

Entre outubro de 2021 e fevereiro de 2022, a Mentoria Mônica de Menezes Campos realizou 12 encontros coletivos sobre temas relacionados às disciplinas das provas do CACD e às questões de raça e gênero no Ministério:.

1. 11/10/2021, 19:30 (BRT) - Organização dos Estudos para o CACD com SS Maybi Mota
2. 30/10/2021, 9:30 (BRT) - Prova de Política Internacional com SS Bruno Rezende
3. 20/11/2021, 11:00 (BRT) - Prova de francês (20/11/2021) com o professor Guillaume Rodenas
4. 27/11/2021, 10:00 (BRT) - Prova de inglês com a professora Susan Casement

<sup>2</sup> O nome Mônica de Menezes Campos foi sugestão e escolha das próprias mentorandas e mentorandos.

5. 04/12/2021, 11:00 (BRT) - Segunda fase de português com o professor Francisco Moura
6. 11/12/2021, 11:00 (BRT) - Diplomacia e Negritude com Embaixador Silvio Albuquerque
7. 18/12/2021, 11:00 (BRT) - Resiliência no CACD com PS Jackson Lima e TS Andressa Rangel
8. 24/01/2022, 20:00 (BRT) - Provas de História com o professor Luigi Bonafé
9. 29/01/2022, 11:00 (BRT) - Preparação para o TPS com SS Fernanda Machry
10. 12/02/2022, 11:00 (BRT) - Recomendações para a prova de inglês com a professora Selene Canadian
11. 19/02/2022, 11:00 (BRT) - Mulheres Negras na diplomacia brasileira com 8 diplomatas negras
12. 23/02/2022, 20:00 (BRT) - Encontro sobre o edital do CACD de 2022 com diplomatas e a professora Susan Casement

Cada encontro teve duração aproximada de três horas e eles podem ser avaliados como espaços bastante participativos. Cerca de 30 mentorandos estiveram presentes em cada um deles, exceto no encontro com o embaixador Silvio Albuquerque, que teve 63 participantes e contou também com a presença de professores, um pesquisador da UnB e com o sobrinho de Mônica de Menezes Campos, Ivan Campos.

### 1.3.3 Bolsas Distribuídas

Entre outubro de 2021 e maio de 2022, a Mentoria Mônica de Menezes Campos distribuiu mais de 100 bolsas, no valor de R\$ 175.907,00. Desse montante, R\$105.618,00 representaram as bolsas negociadas com o curso Ideg. O projeto também distribuiu 35 bolsas, no valor de R\$ 70.279,00 em parceria com Curso Campiti Braga Redação (uma bolsa integral e cinco de 50% para o curso extensivo de redação) e com os professores Fernando Entratice (duas bolsas integrais para o curso extensivo de redação), Chico Moura (cinco bolsas integrais para o curso extensivo de redação), Selene Candian (16 bolsas integrais para os cursos Step by Step e Advanced Steps) e Eliezer (duas bolsas integrais para o curso regular e três para o curso de preparação para prova discursiva). O curso “Estude Idiomas” (Francês) passou a oferecer bolsas a/os mentorando/as, para o segundo ciclo do projeto, que se iniciará a partir do segundo semestre de 2022.

As bolsas do Ideg foram distribuídas entre 37 mentorando/as, dos(as) quais 78% são mulheres negras. As 35 bolsas oferecidas pelos demais cursos e professores foram distribuídas entre 34 mentorando/as, sendo que, novamente, a maioria - 82% - são mentorandas.

### 1.4 Resultados do programa

Os resultados da Mentoria Mônica de Menezes Campos podem ser avaliados com base no desempenho do/as mentorando/as nas etapas do CACD. No concurso aplicado em 2022, 12 do/as 50 candidato/as do projeto passaram no TPS. Desse/as, 7 foram mulheres. Todo/as o/as 12 chegaram até a última fase do CACD. Quatro mentorandas da Mentoria Mônica de Menezes

Campos ingressaram no Instituto Rio Branco em 2022 e se tornaram novas mentoras para o segundo ciclo do projeto.

Além disso, muitos participantes da mentoria tiveram resultados de destaque na primeira fase do concurso. Já na segunda fase, dos 20 melhores desempenhos, 7 eram de participantes da mentoria. Isso demonstra que a mentoria tem grande potencial de contribuir para o desempenho do candidato, não só pelo apoio técnico e material que pode prover, mas também pelos constantes incentivos e motivação de que é fonte.

## **2. Sugestões de Medidas para um Itamaraty mais negro e feminino**

- 1) Tornar a prova de inglês do CACD novamente classificatória, como era até 2016, e não mais eliminatória.** O caráter eliminatório da prova de inglês reforça o elitismo no ingresso à carreira. Diferentemente de outras matérias, o conhecimento de idiomas estrangeiros necessário à aprovação no CACD depende de uma formação de longo prazo, a qual é inacessível para a maior parte da população brasileira, sobretudo para pessoas de baixa renda e pessoas negras. O retorno da prova ao caráter classificatório permitiria que os candidatos compensassem eventuais deficiências no idioma com notas em outras matérias, tornando o acesso mais democrático e inclusivo. No concurso de 2020/2021, a prova de inglês eliminou cerca de 80% dos candidatos negros e 60% dos candidatos não negros.
- 2) Racionalizar a cobrança de idiomas nas provas do CACD, tornando-as mais objetivas.** As provas de idiomas do CACD, hoje, envolvem atividades como tradução e versão de textos literários, que não refletem as necessidades práticas do trabalho diplomático. Assim, acabam servindo não como instrumento de recrutamento, mas de exclusão. A cobrança de textos e conteúdos mais afeitos ao cotidiano da profissão não somente tornaria a preparação para a prova mais objetiva e acessível, mas também aperfeiçoaria o concurso como instrumento de recrutamento de novos diplomatas.
- 3) Reforçar a formação em idiomas durante o Instituto Rio Branco, reavaliando, ao mesmo tempo, a necessidade de cobrança de terceiro idioma no concurso de ingresso.** Se o domínio do inglês, como exposto acima, já é acessível a uma parcela reduzida da população brasileira, o domínio de três idiomas, no nível em que é cobrado ao concurso, dificulta ainda mais o acesso. O domínio do idioma francês, principalmente, é pouco acessível a muitos brasileiros, visto que não é ensinado em nenhum momento no currículo básico e não é difundido em todo o território nacional, sobretudo no interior. Seria desejável reforçar a carga horária de ensino de idiomas dentro do Instituto Rio Branco - curso de formação mais longo do serviço público brasileiro -, reavaliando, paralelamente, a necessidade de cobrança dos três idiomas, em alto nível, já na prova de ingresso.

- 4) **Readequar o calendário da bolsa de ação afirmativa com o calendário do concurso.** Há muito tempo, o calendário de concessão da bolsa de ação afirmativa não corresponde mais ao calendário do CACD, o que dificulta e, muitas vezes, impossibilita a preparação dos candidatos para o certame. Exemplo disso é que os bolsistas que foram selecionados em 2019 só foram receber o pagamento da bolsa em janeiro de 2022, o que tornou impossível a preparação desses para o concurso de 2020/2021.
- 5) **Realizar uma prova independente para o concurso da bolsa de ação afirmativa.** Desde 2017, não existe mais um concurso específico para a bolsa-prêmio para negros. Essa mudança dificultou a preparação de candidatos com baixa renda, pois somente quem já investiu altas quantias para passar na primeira fase do concurso terá acesso à bolsa. Essa situação contribui para eliminar mais candidatos negros do certame.
- 6) **Execução de estudo comemorativo dos 20 anos de PAA, sobre os resultados do Programa, bem como sobre suas externalidades positivas.** Suspeita-se que o baixo índice de aprovação de ex-bolsistas como diplomatas camufle o fato de que a grande maioria dos cotistas são ex-bolsistas, bem como as externalidades positivas do PAA. Sabe-se que muitos negros ex-bolsistas que não se tornaram diplomatas ocupam cargos de liderança na alta burocracia do serviço público ou no setor privado. Um estudo que revelasse a situação atual dos ex-bolsistas seria uma excelente comemoração dos 20 anos do programa de ação afirmativa.
- 7) **Realizar uma convocação razoável e racional de candidatos para a entrevista de heteroidentificação, de forma a evitar que sobrem bolsas e que os recursos sejam devolvidos à União.** No concurso de bolsas de 2020, não foi mantida a mesma proporcionalidade de convocação do concurso de 2019, o que teve como consequência a devolução dos recursos correspondentes ao pagamento de algumas bolsas à União, em 2022.
- 8) **Retirar a nota do CACD do cálculo do ranking dos diplomatas egressos do IRBr, para fins de lotação e premiação.** A permanência do uso da nota no CACD para estabelecimento de ranking das turmas formadas no IRBr relega, invariavelmente, os candidatos cotistas ao fim da lista, visto que a nota exigida no ingresso é mais baixa - o que é o próprio objetivo da política de cotas. Com isso, os diplomatas negros têm menor margem de escolha em suas lotações, o que reforça sua invisibilização dentro do Ministério. Ademais, tomam-se inacessíveis a eles eventuais prêmios destinados aos primeiros colocados do ranking, como o intercâmbio no ISEN, importante ação de aproximação entre Brasil e Argentina.
- 9) **Contratar professoras e professores negros para o IRBr e garantir que o conteúdo das disciplinas reflita temas como a pauta racial nos fóruns multilaterais de direitos humanos (e nas conferências globais contra o racismo); a constituição e situação de povos quilombolas e outras comunidades tradicionais no Brasil; as relações entre o Brasil e os países africanos; a crítica de intelectuais negros e negros da obra de Gilberto**

Freyre, Caio Prado Júnior, Sérgio Buarque de Holanda e Celso Furtado, bem como a produção intelectual de Sueli Carneiro, Lélia Gonzalez, Abdias do Nascimento, Cida Bento, Beatriz Nascimento, Clóvis Moura, entre outras/os que lançaram importantes olhares e interpretações sobre o Brasil.

#### **Diplomatas Mentores da Primeira Edição do Programa**

André Pacheco  
Andressa Rangel  
Bruno Portugal  
Bruno Simões  
Cauê Pimentel  
Ciro Becker  
Essi Rafael Leal  
Felipe Berger  
Felipe Heimburger  
Fernanda Machry  
Fernando Simões  
Gersínio Neto  
Guilherme Augustini  
Humberto Correa  
Jean Paul Coly  
João Paulo Vieira  
Lais Monteiro  
Laura Delamônica  
Lívia Sobota  
Luana Roeder  
Mânlio Morelli  
Morgana Lino  
Matheus Xavier  
Maybi Mota  
Pedro Leonardo Borges  
Pedro Mahin  
Rafaela Seixas  
Ramiro Januário  
Ricardo Pires  
Taísa Passoni

#### **Candidatos/as Negros/as Mentorandos/as da Primeira Edição do Programa**

Adrielle de Jesus Sousa  
Aguida Pereira de Assis  
Alabê Nunjara Silva  
Aline Freitas de Paula e Silva

Augusto Alexandre de Sousa Souto  
Caio Daniel  
Camila Ribeiro da Silva  
Carlos Renato dos Santos Ignácio  
Carolina de Almeida Pereira  
Carolina Souza Corrêa  
Charles Trindade Baldaia  
Dalila Noletto Torres  
Dandara Miranda Teixeira de Lima  
Dezyree Rodrigues  
Emile Catarine Dultra Santos Neres  
Érica Cruz e Silva  
Flavio Encamação Rocha  
Gustavo Augusto Cabral de Almeida  
Haydée Paixão Fiorino Soula  
Hellen Winin  
Heloísa Raquel Inacio Costa  
Hiaman Rodrigues  
Jacimar Cavalcante da Silva  
Jamile Cardoso Cerqueira  
Jassara da Silveira Santos  
Jéssica Caroline de Oliveira  
Joana Barros Diniz  
Karenn dos Santos Correa  
Kelly Barreto Gualberto  
Larissa Soares de Assumpção  
Laura Marília dos Santos  
Leticia Raila Pinto de Souza  
Lívia Castelo Branco Marcos Milanêz  
Liz Pinhata  
Lucas Ataliba  
Luciene Guimarães de Faria  
Marília da Silva Mendonça Sabino  
Michele Nunes Moraes  
Nara Thwanny Anastácio  
Paloma Leles  
Patrícia Camargo de Sousa  
Priscila Alves Vieira  
Raquel dos Anjos  
Sandro Carvalho da Silva  
Stella Sabino Gomes  
Suzi Lene Silva Bárbara  
Tércio William Pereira Rocha  
Thyago Teglas Ferreira Capellani

Vinicius Marcelino de Oliveira  
Willi Roger Sousa da Silva

## ANEXO D – EDITAL DIVERSIDADE ADB

### **A ADB/Sindical quer traçar um diagnóstico sobre a carreira de diplomata**

Com o intuito de conhecer, em profundidade e com rigores estatísticos, o perfil e a opinião dos diplomatas brasileiros, a ADB Sindical abre chamada pública para receber propostas de prestação de serviços de consultoria, na área de pesquisa sobre a força de trabalho que compõe a carreira.

O estudo ajudará na construção de uma base de dados para subsidiar ações estratégicas para o fortalecimento da classe, e na identificação de medidas que possam vir a ser sugeridas pela Associação/Sindicato à administração do Ministério das Relações Exteriores, com o objetivo de aperfeiçoar a gestão de pessoas e a prestação de serviços públicos.

As empresas interessadas devem enviar suas propostas até o dia 20/01/2021 para o e-mail [secretaria@adb.org.br](mailto:secretaria@adb.org.br).

Será considerada vencedora pela Associação/Sindicato a proposta mais completa pela Diretoria de Estudos e Pesquisas da entidade. Critérios como, metodologia, preço, cronograma de entrega de cada produto e experiência dos pesquisadores serão considerados positivamente na avaliação das propostas, assim como:

- estratégia de relacionamento com a administração do MRE: apresentação, realização (incluindo acesso a dados) e comunicação do estudo;
- aspectos éticos e jurídicos relacionados à privacidade, segurança de dados, demais direitos dos funcionários e propriedade dos dados obtidos;
- estratégias de comunicação com as pessoas pesquisadas de modo a despertar interesse e garantir a participação; e
- estratégia de divulgação do estudo, em coordenação com a Diretoria da Comunicação da ADB/Sindical, envolvendo responsáveis, cronograma e protocolos de gestão e segurança da informação.

Para mais informações, entrar em contato com a secretaria da ADB/Sindical: [secretaria@adb.org.br](mailto:secretaria@adb.org.br) ou pelos telefones: (61) 3224-8022 / 2030-6950 / 3322-0504

**Veja abaixo o que deve contemplar a pesquisa:**

A) Produto 1: sugestão de objetivos específicos, levantamento de fontes disponíveis e elaboração de desenho metodológico

Seguem, abaixo, elementos que deverão ser contemplados no produto 1:

A1. Obtenção de dados sobre a composição atual do corpo diplomático, tais como gênero, raça, orientação sexual e identidade de gênero, deficiência, idade, origem geográfica, patrimônio, estado civil, nacionalidade e profissão do cônjuge, dependentes, parentesco com outros membros do Serviço Exterior Brasileiro, classe da carreira, postos e lotações ocupados.

A2. Obtenção de dados sobre os candidatos à carreira de diplomata dos últimos 5 anos, levando-se em consideração, sempre que possível, os recortes indicados no item A1.

A3. Obtenção de dados sobre os diplomatas aposentados, levando-se em consideração, sempre que possível, os recortes indicados no item A1.

O desenho metodológico deverá levar em conta, além dos objetivos geral e específicos da pesquisa e das fontes disponíveis, as restrições e oportunidades previstas na legislação brasileira, em especial Lei de Acesso à Informação e Lei Geral de Proteção de Dados.

B) Produto 2: realização da pesquisa

Execução da pesquisa proposta como parte do produto 1, após aprovação pela Diretoria Executiva da ADB.

C) Produto 3: identificação de padrões evidenciados nos dados coletados

Relatório de análise dos dados encontrados na segunda fase, contemplando, pelo menos:

C1. Identificação das principais assimetrias no acesso, progressão, lotação e desempenho de funções de liderança no Brasil e exterior em função dos dados obtidos na primeira etapa;

C2. Identificação das principais assimetrias entre os candidatos e os aprovados do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata nas diferentes fases;

C3. Evolução das assimetrias identificadas nos itens C1 e C2 ao longo dos respectivos períodos estudados.

D) Produto 4: descrição das condicionantes normativas da política de pessoal

Descrição das restrições e estímulos, constantes de regras escritas e não escritas, para ingresso e ascensão profissional, que possam guardar relação com os resultados do produto 3.

E) Produto 5: benchmarking

Coleta e apresentação de dados relevantes para o estudo sobre entidades públicas e privadas no Brasil e chancelarias estrangeiras, que possam servir de inspiração para melhoria da gestão de pessoal no MRE, sem perder de vista a dimensão da necessidade de adaptabilidade à realidade do Itamaraty.

F) Produto 6: sugestões de medidas para mitigar as assimetrias identificadas

Apresentar possíveis soluções para melhoria da gestão de pessoal no MRE.

### 3. Do modelo de Execução

A execução dos produtos descritos no item 2 deste Termo ocorrerá no prazo máximo de 12 meses. A proposta deverá apresentar cronograma de entrega de cada produto.

Os produtos serão avaliados pela Diretoria de Estudos e Pesquisas da ADB/Sindical, que poderá apresentar sugestões de ajustes na pesquisa e apresentação de cada produto.