FGV EBAPE

RAP
REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Artigo

Remodelando o Estado por dentro: controle presidencial por meio do redesenho burocrático no Ministério das Relações Exteriores do Brasil

Vinicius Santos [1] *

* Autor Correspondente

[1] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Relações Internacionais, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

Por que os presidentes reorganizam burocracias e quais são os efeitos políticos decorrentes? Este artigo examina como o redesenho burocrático intraministerial funciona como uma ferramenta estratégica de controle presidencial e priorização de agenda no Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil, de 1985 a 2020. Fundamentado nas literaturas de desenho organizacional (*agency design*) e mudança institucional, o estudo argumenta que reorganizações administrativas não são meros ajustes tecnocráticos, mas tentativas deliberadas dos presidentes para (i) inserir prioridades temáticas nas estruturas burocráticas e (ii) expandir o controle sobre arenas institucionais de alta influência. Propomos que "pontos de estrangulamento" (*choke points*) organizacionais, como hierarquias de comando e unidades temáticas, são alvos preferenciais de intervenção. Utilizando uma abordagem de métodos mistos que combina estatística descritiva, mapeamento geoespacial e estudos de caso qualitativos, identificamos três lógicas distintas de redesenho: (1) intervenções de controle político, como ilustrado pela fragmentação tripartite da Secretaria-Geral no governo Collor; (2) expansão de agenda e sinalização ideacional, evidente na criação de unidades temáticas e na expansão de postos diplomáticos sob o governo Lula; e (3) reversão simbólica e esvaziamento institucional, marcados pelo desmantelamento das unidades de multilateralismo, clima e direitos humanos sob o governo Bolsonaro. Esses processos geram consequências institucionais de longo prazo, incluindo deriva de políticas (*policy drift*), conversão e a erosão ou consolidação da capacidade burocrática. Os achados contribuem para os debates sobre governança presidencial ao demonstrar como até mesmo burocracias altamente profissionalizadas e insuladas podem ser remodeladas estrategicamente por meio de instrumentos administrativos cotidianos.

Palavras-chave: controle presidencial, redesenho burocrático, mudança institucional, política externa, burocracia.

ISSN: 1982-3134

DOI: https://doi.org/10.1590/0034-761220250158
Submetido em 19 de abril de 2025 e aceito para publicação em 19 fevereiro de 2026.
[Versão traduzida]
Editora-chefe:
Alketa Peci, Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil
Editora adjunta:
Gabriela Spanghero Lotta, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil
Pareceristas:
Kutsal Yesilkagit, Universiteit Leiden, Leiden, Países Baixos
Rodrigo Fracalossi de Moraes, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, DF, Brasil
Relatório de revisão por pares:
O relatório de revisão por pares está disponível em https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/97069/90457

Remaking the State from within: presidential control through bureaucratic redesign in Brazil's Foreign Ministry

Why do presidents reorganize bureaucracies, and what political effects follow? This article examines how intra-ministerial bureaucratic redesign functions as a strategic tool of presidential control and agenda prioritization within Brazil's Ministry of Foreign Affairs (MFA) from 1985 to 2020. Drawing on agency design and institutional change literature, the study argues that administrative reorganizations are not merely technocratic adjustments, but deliberate attempts by presidents to (i) embed thematic priorities into bureaucratic structures and (ii) expand control over high-leverage institutional arenas. We propose that organizational "choke points," such as command hierarchies and thematic units, are particularly targeted for intervention. Using a mixed-methods approach that combines descriptive statistics, geospatial mapping, and qualitative case studies, we identify three distinct redesign logics: (1) political-control interventions, as illustrated by Collor's tripartite fragmentation of the Secretary-General; (2) agenda expansion and ideational signaling, evident in the creation of thematic units and the expansion of diplomatic posts under Lula; and (3) symbolic reversal and institutional hollowing, marked by the dismantling of multilateral, climate, and human rights units under Bolsonaro. These processes generate long-term institutional consequences, including policy drift, conversion, and the erosion or consolidation of bureaucratic capacity. The findings contribute to debates on presidential governance by showing how even highly professionalized and insulated bureaucracies can be strategically reshaped through everyday administrative instruments.
Keywords: presidential control, bureaucratic redesign, institutional change, foreign policy, bureaucracy.

Reconfigurando el Estado desde su interior: control presidencial a través del rediseño burocrático en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil

¿Por qué los presidentes reorganizan las burocracias y qué efectos políticos se derivan de ello? Este artículo examina cómo el rediseño burocrático intraministerial funciona como una herramienta estratégica de control presidencial y de priorización de la agenda dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) de Brasil entre 1985 y 2020. Basándose en la literatura sobre el diseño organizacional (*agency design*) y el cambio institucional, el estudio sostiene que las reorganizaciones administrativas no son meros ajustes tecnocráticos, sino intentos deliberados de los presidentes para (i) integrar prioridades temáticas a las estructuras burocráticas y (ii) expandir el control sobre arenas institucionales de gran influencia. Proponemos que los "puntos de estrangulamiento" (*choke points*) organizativos, tales como las jerarquías de mando y las unidades temáticas, son especialmente objeto de intervención. Mediante un enfoque de métodos mixtos que combina estadísticas descriptivas, mapeo geoespacial y estudios de caso cualitativos, identificamos tres lógicas de rediseño distintas: (1) intervenciones de control político, ilustradas por la fragmentación tripartita de la Secretaría General en el gobierno de Collor; (2) expansión de la agenda y señalización ideacional, evidente en la creación de unidades temáticas y la expansión de puestos diplomáticos bajo el gobierno de Lula; (3) reversión simbólica y vaciamiento institucional, marcados por el desmantelamiento de las unidades multilaterales, climáticas y de derechos humanos durante el gobierno de Bolsonaro. Estos procesos generan consecuencias institucionales a largo plazo, incluyendo la deriva de políticas (policy drift), la conversión y la erosión o consolidación de la capacidad burocrática. Los hallazgos contribuyen a los debates sobre la gobernanza presidencial al mostrar cómo incluso las burocracias altamente profesionalizadas y aisladas pueden ser remodeladas estratégicamente a través de instrumentos administrativos cotidianos.
Palabras clave: control presidencial, rediseño burocrático, cambio institucional, política exterior, burocracia.

1. INTRODUÇÃO

Por que presidentes reorganizam burocracias e quais efeitos políticos decorrentes dessas mudanças? Embora a literatura de administração pública reconheça o valor estratégico do desenho institucional das agências, a maior parte dos estudos concentra-se na criação de novas instituições ou em reformas formais. No entanto, menos atenção tem sido dedicada às reorganizações intraministeriais, isto é, mudanças ocorridas no interior de burocracias já existentes, seja como instrumentos de controle presidencial ou e de sinalização de agenda temática (Guerra, 2019; Nou, 2015; Yesilkagit, 2021; Yesilkagit et al., 2022), especialmente no campo da política externa.

Enquanto a pesquisa existente examina a criação, a extinção e as reformas formais de agências, menor investimento tem sido empregado sobre uma prática mais sutil: o redesenho intraministerial, entendido como a reorganização interna de unidades, hierarquias e agrupamentos temáticos.

Este artigo avança nessa agenda ao demonstrar como presidentes utilizam estrategicamente tais reorganizações internas para reconfigurar instituições de política externa.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil oferece um caso particularmente revelador, isto porque, frequentemente celebrado por seu profissionalismo, continuidade e autonomia, o Itamaraty tem sido tradicionalmente considerado resistente à politização (Figueira, 2010; Lewis, 2010). Ainda assim, sua estrutura organizacional passou por episódios recorrentes de fragmentação, centralização e redesenho temático, sugerindo que mesmo burocracias altamente institucionalizadas não estão imunes à intervenção política. Este artigo investiga como os presidentes brasileiros (1985-2020) utilizaram reorganizações administrativas no interior do MRE para alinhar estruturas internas a seus objetivos políticos.

Por meio da criação, supressão ou reconfiguração de unidades administrativas, presidentes procuram remodelar hierarquias internas, marginalizar atores com poder de veto e institucionalizar preferências de política pública, muitas vezes sem recorrer a reformas legais formais (Whitford, 2021). Nessa direção, argumentamos que o redesenho burocrático no interior do MRE segue duas lógicas principais de intervenção presidencial: (1) controle, quando a reorganização altera hierarquias e fluxos de pessoal a fim de ampliar a capacidade de influência política sobre a política externa; e (2) sinalização de agenda, quando mudanças estruturais incorporam prioridades temáticas e sinalizam um realinhamento ideológico, tanto no plano doméstico quanto no internacional.

Para testar esse argumento, desenvolvemos um modelo analítico que relaciona as motivações presidenciais aos mecanismos de reorganização e aos seus resultados, incluindo efeitos de longo prazo como *policy drift* (deslocamento gradual de políticas) e erosão institucional. Para tanto, empregamos uma estratégia de métodos mistos que combina bases de dados originais sobre a reestruturação interna do MRE e sobre a rede diplomática global do Brasil com estudos de caso das administrações Collor, Lula e Bolsonaro.

Com isso, este estudo contribui para a literatura em três aspectos principais. Primeiro, desloca o foco da criação de agências para o redesenho interno de burocracias já estabelecidas. Segundo, conecta teorias institucionalistas sobre deriva (*drift*) e desmonte institucional (*dismantling*) às reformas administrativas conduzidas pelo Executivo. Terceiro, oferece evidências empíricas de como instituições de política externa, frequentemente consideradas isoladas da política e predominantemente tecnocráticas, são ativamente reconfiguradas por atores presidenciais.

O artigo está organizado da seguinte forma. A Seção 2 apresenta o arcabouço teórico, mobilizando a literatura sobre desenho institucional de agências, controle presidencial e mudança institucional. A Seção 3 detalha a abordagem metodológica. A Seção 4 apresenta a análise empírica, estruturada em torno das duas lógicas de redesenho identificadas. Por fim, a Seção 5 discute as implicações mais amplas dos resultados e aponta caminhos para pesquisas futuras.

2. ARCABOUÇO TEÓRICO

2.1. Quando a estrutura se torna estratégia: a lógica política do desenho institucional das agências

A reorganização administrativa refere-se à alteração deliberada da estrutura interna de uma organização governamental, suas unidades, hierarquias e vínculos funcionais, com o objetivo de alcançar determinados objetivos gerenciais ou políticos (Guerra, 2019; Lewis, 2004; Vieira, 2013).

O desenho das instituições burocráticas é, em si, um ato profundamente político. Como argumentam Fisher e Moe (1981) e Moe (1989), debates sobre reorganização frequentemente ocultam disputas políticas subjacentes em torno de poder, discricionariedade e controle. O que pode aparentar ser um esforço para melhorar a coordenação ou eliminar redundâncias muitas vezes reflete tentativas estratégicas de reconfigurar a autoridade dentro do Estado.

Isso porque as estruturas organizacionais não são neutras, pelo contrário, elas incorporam pressupostos normativos, distribuem capacidades de tomada de decisão e sinalizam prioridades institucionais (Whitford, 2021). March e Olsen (1983) conceberam o desenho de agências como uma forma de "organizar a vida política", na qual as estruturas não apenas executam políticas públicas, mas também reforçam ordens simbólicas e identidades burocráticas. Nessa perspectiva, processos de redesenho institucional dizem menos respeito à eficiência e mais à incorporação de determinados valores, ao mesmo tempo em que excluem outros.

Howell e Lewis (2002) demonstram que escolhas relativas ao desenho de agências refletem sistematicamente as preferências presidenciais, sendo mais provável que novas agências sejam alocadas no âmbito do *Executive Office* ou ocupadas por indicados leais. Nessa direção, seus resultados sustentam a ideia de que o desenho institucional das agências pode ser utilizado estrategicamente pelos presidentes para administrar os riscos e oportunidades políticas do exercício do governo.

Whitford (2021) enfatiza que o desenho administrativo é rotineiramente utilizado por chefes do Executivo para consolidar influência sobre agências públicas, mesmo em contextos institucionais marcados por restrições legais e políticas. Presidentes podem reorganizar estruturas não apenas para promover sua agenda, mas também para fragmentar potenciais pontos de veto ou recompensar aliados. Como observa Casarões (2012) ao analisar a política externa de Collor, é como se o *quarterback* não apenas chamasse a jogada e escolhesse o time, mas (como a análise da reorganização administrativa sugere) também desenhasse o próprio esquema tático.

Em síntese, a literatura indica que o desenho burocrático não pode ser compreendido apenas como uma resposta funcional a necessidades administrativas. Isto porque, trata-se, antes, de um processo deliberado de equilíbrio entre autonomia institucional e responsividade política, no qual presidentes utilizam instrumentos organizacionais para remodelar o Estado à sua imagem (Guerra, 2019; Howell & Lewis, 2002; Lewis, 2004; Vieira, 2013; Whitford, 2021). Assim, essas lógicas de redesenho ativam diferentes modalidades de mudança institucional (*drift*, *layering*, *conversion* ou *displacement*) cujas manifestações observáveis orientam nossa codificação empírica e interpretação analítica.

2.2. Definindo a jogada, escolhendo o time, desenhando o esquema tático: controle presidencial e gestão da agenda

O desenho institucional das agências está intimamente ligado aos mecanismos pelos quais presidentes exercem controle sobre a burocracia. Chefes do Executivo frequentemente reorganizam ministérios para centralizar processos decisórios, contornar resistências e ampliar sua capacidade de implementar prioridades centrais de governo (Nou, 2015; Parsneau, 2013; Vieira, 2013). Com isso, processos de fragmentação estrutural ou de recentralização organizacional costumam servir para reduzir a autonomia burocrática e ampliar o alcance discricionário do Executivo sobre a implementação de políticas públicas (Bach & Veit, 2018).

Diante disso, uma estratégia recorrente consiste na nomeação de aliados para posições estratégicas, especialmente em unidades sensíveis do ponto de vista político ou ideologicamente salientes. Como demonstram Bach e Veit (2018), o acesso a cargos de alto escalão depende cada vez mais do alinhamento partidário e do capital político, e não apenas da expertise técnica ou da antiguidade no serviço público. Não obstante, essa lógica adquire peso particular em sistemas presidencialistas, nos quais cargos abaixo do nível ministerial tendem a ser menos protegidos institucionalmente e as nomeações funcionam como instrumentos centrais de controle político.

A reorganização de agências também opera como um instrumento de gestão da agenda e de sinalização de prioridades. Presidentes frequentemente recorrem a modificações estruturais, como a criação de novas unidades, a renomeação de departamentos ou a fusão de divisões existentes, para destacar temas prioritários e relegar outros a posições secundárias (Yesilkagit et al., 2022). Hong e Park (2019) descrevem essas estratégias como "sinalização administrativa", na qual mudanças organizacionais funcionam como sinais dirigidos a públicos internos e externos sobre a centralidade de determinadas questões de política pública.

Shpaizman (2022) demonstra como ministros reorganizam portfólios para destacar áreas de política que consideram prioritárias e marginalizar outras. A priorização de agendas por meio do desenho organizacional também gera efeitos de dependência de trajetória (*path dependence*). Nessa linha, Mortensen e Green-Pedersen (2015) argumentam que, uma vez institucionalizadas, novas estruturas passam a criar pontos focais para atenção política, alocação de recursos e legitimação de políticas públicas. Assim, o redesenho burocrático não constitui apenas um instrumento de controle: trata-se também de um mecanismo por meio do qual se molda o próprio campo das políticas públicas.

2.3. Mudança institucional gradual: *drift, conversion, layering e displacement*

Embora parte da literatura tenha se concentrado em reformas institucionais formais, um outro conjunto de estudos tem demonstrado que transformações profundas frequentemente ocorrem por meio de processos sutis e incrementais. Instituições podem, por exemplo, preservar sua forma jurídica enquanto seus propósitos, equilíbrios internos de poder e efeitos sobre políticas públicas se alteram ao longo do tempo (Carroll et al., 2022; Hacker, 2004; Mahoney & Thelen, 2010).

O conceito de *policy drift*, desenvolvido por Hacker (2004), oferece um ponto de partida fundamental. *Drift* ocorre quando regras institucionais permanecem formalmente intactas, mas seus efeitos se transformam em razão de mudanças nas condições políticas, alterações nos padrões de implementação ou negligência estratégica. Nesses casos, a mudança não resulta da revisão explícita dos marcos legais, mas da interação entre regras estáveis e um ambiente político ou econômico transformado. O *drift* torna-se particularmente relevante em contextos nos quais reformas formais são politicamente custosas ou institucionalmente difíceis de realizar.

A partir desse insight, Mahoney e Thelen (2010) desenvolvem uma tipologia mais ampla de mudança institucional gradual, distinguindo quatro mecanismos analiticamente distintos: *drift*, *layering*, *conversion* e *displacement*. Esses mecanismos descrevem diferentes trajetórias pelas quais instituições evoluem sem necessariamente passar por processos formais de extinção.

O *drift* ocorre quando regras formais permanecem estáveis, mas seus efeitos se alteram em decorrência de inação estratégica, sub implementação ou mudanças nas condições contextuais. O *layering*, por sua vez, opera por meio da adição incremental de novas regras ou estruturas ao lado

das existentes, redirecionando gradualmente a trajetória institucional por acumulação. A *conversion* envolve a reinterpretação ou o redirecionamento de arranjos institucionais já existentes para novos propósitos, frequentemente viabilizados pelo reposicionamento de elites dentro de estruturas previamente estabelecidas. O *displacement*, por fim, refere-se à substituição de arranjos institucionais preexistentes por novas estruturas que passam a ocupar posição central de autoridade.

Assim, esses mecanismos diferem tanto em seu modo de operação quanto em suas consequências organizacionais observáveis. O *drift* opera por meio da negligência institucional ou da transformação do ambiente político; o *layering* por expansão institucional cumulativa; a *conversion* por reinterpretação funcional; e o *displacement* por substituição estrutural. Para garantir precisão analítica nas seções empíricas que se seguem, este estudo trata essas quatro categorias como mecanismos de mudança institucional. Em contraste, fenômenos como erosão institucional ou esvaziamento organizacional são entendidos como resultados observáveis, que podem decorrer de um ou mais desses mecanismos.

Carroll et al. (2022), por exemplo, documentam casos em que agências públicas permanecem formalmente existentes enquanto perdem capacidade operacional, fenômeno que os autores denominam *organizational hollowing* (esvaziamento organizacional). Tal processo pode emergir tanto de *drift*, quando unidades são privadas de recursos sem serem formalmente extintas, quanto de *conversion*, quando mandatos são simbolicamente preservados, mas substantivamente redirecionados. A erosão institucional, de modo semelhante, refere-se ao enfraquecimento gradual da capacidade ou autoridade de uma instituição e é tratada aqui como um efeito empírico, e não como um mecanismo autônomo de mudança.

A dimensão simbólica da mudança institucional gradual também é relevante. Yesilkagit et al. (2022) demonstram que a renomeação e a reclassificação de unidades burocráticas, frequentemente consideradas intervenções superficiais, podem alterar a forma como as agências são percebidas, financiadas e avaliadas politicamente. Isto porque, essas intervenções simbólicas podem operar por meio de *layering* (ao adicionar marcadores ideacionais), *conversion* (ao redefinir mandatos institucionais) ou *drift* (ao permitir que estruturas existentes persistam enquanto seu significado se transforma).

Em conjunto, esse arcabouço evidencia que a transformação institucional frequentemente ocorre menos por meio da extinção formal de instituições e mais por processos de redirecionamento, acumulação, reinterpretação ou negligência estratégica. Presidentes nem sempre precisam desmontar burocracias para reconfigurá-las. Em vez disso, podem sobrepor novas estruturas às existentes, converter unidades estabelecidas para novos propósitos, permitir que áreas antes centrais entrem em *drift* ou, em casos mais raros, substituir nós organizacionais estratégicos.

Ao distinguir claramente entre esses mecanismos e separá-los de seus resultados empíricos, este estudo oferece uma lente analítica estruturada para classificar e comparar sistematicamente episódios de redesenho burocrático no Ministério das Relações Exteriores do Brasil ao longo de diferentes administrações presidenciais.

2.4. Arcabouço analítico para o redesenho executivo

Em vez de tratar a reorganização administrativa como um exercício gerencial neutro, este artigo conceitua o redesenho burocrático como um instrumento estratégico por meio do qual presidentes reconfiguram dinâmicas internas de poder e incorporam prioridades de política pública às estruturas

do Estado. Assim, sugere-se que as reformas organizacionais raramente seguem uma única racionalidade; ao contrário, combinam motivações técnicas, políticas e simbólicas (Vieira, 2013).

Para analisar essas dinâmicas, desenvolvemos uma tipologia fundamentada nas literaturas sobre desenho institucional de agências e mudança institucional (Lewis, 2004; Mahoney & Thelen, 2010; Moe, 1989; Whitford, 2021), distinguindo três lógicas centrais de redesenho: Eficiência, Controle Político e Sinalização Ideacional.

Cada lógica está associada a mecanismos específicos e a indicadores observáveis. Diante disso, as reformas orientadas à eficiência tendem a consolidar unidades, simplificar linhas de reporte e reduzir redundâncias organizacionais. Já as intervenções orientadas ao controle político fragmentam unidades burocráticas poderosas, centralizam autoridade e redistribuem cargos de alto escalão (Lewis, 2004; Mahoney & Thelen, 2010; Moe, 1989; Whitford, 2021). Por seu turno, o redesenho ideacional introduz ou suprime unidades temáticas, renomeia departamentos e incorpora marcadores simbólicos associados às visões de mundo presidenciais (Yesilkagit et al., 2022). Embora analiticamente distintas, essas lógicas frequentemente se sobrepõem; presidentes tendem a combiná-las de modo a borrar as fronteiras entre objetivos gerenciais, políticos e simbólicos. Por essa razão, as reformas são classificadas de acordo com seu efeito estrutural predominante, e não com sua justificativa formal.

Para assegurar consistência na classificação ao longo das diferentes administrações, aplicamos três critérios analíticos: (i) a direção da mudança estrutural (consolidação versus fragmentação); (ii) a redistribuição de autoridade (em direção ou afastamento da presidência e de seus indicados); e (iii) o conteúdo temático ou simbólico presente em decretos e rótulos organizacionais. Essa abordagem baseada em efeitos evita especulações sobre as intenções presidenciais e ancora a codificação em consequências organizacionais observáveis.

Para integrar analiticamente essas dinâmicas, consolidamos as lógicas de redesenho, seus mecanismos centrais, indicadores observáveis e efeitos organizacionais esperados em uma única Matriz de Mecanismos. Essa matriz exemplifica como diferentes lógicas de redesenho se manifestam por meio de intervenções organizacionais concretas, como fusão, fragmentação, renomeação ou supressão de unidades, e oferece um arcabouço para interpretar de que forma as reformas redistribuem autoridade, reconfiguram prioridades temáticas e geram consequências institucionais de longo prazo, como *drift*, *conversion* ou o esvaziamento da capacidade estatal.

TABELA 1 MATRIZ DE MECANISMOS: LÓGICAS, MECANISMOS E INDICADORES OBSERVÁVEIS

Lógica de Redesenho	Mecanismos Centrais	Indicadores Observáveis	Efeitos Esperados
Eficiência	Simplificação organizacional; fusão de unidades; redução de níveis hierárquicos	Consolidação de estruturas; eliminação de departamentos sobrepostos; cadeias de comando simplificadas	Maior coordenação; redução de custos de transação
Controle Político	Fragmentação de unidades poderosas; centralização decisória; circulação de elites	Diluição de pontos de veto; bypass de hierarquias de carreira; promoção de aliados	Maior capacidade de intervenção presidencial; redução da autonomia burocrática
Ideacional / Simbólico	Criação ou renomeação de unidades temáticas; supressão alinhada a visões de mundo	Rótulos temáticos ("soberania", "Sul-Sul"); rebranding organizacional; extinção de unidades ligadas a clima ou direitos humanos	Sinalização de agenda; reconfiguração identitária; alinhamento externo
Casos Híbridos	Combinação dos mecanismos anteriores	Eficiência utilizada como justificativa para centralização; renomeação combinada com renovação de elites	Efeitos mistos, dependendo do mecanismo predominante

Fonte: Elaborada pelo autor.

A tabela ilustra como presidentes ativam diferentes lógicas de redesenho por meio de intervenções direcionadas em pontos hierárquicos estratégicos e divisões temáticas, produzindo tanto mudanças organizacionais imediatas quanto efeitos institucionais cumulativos. Essa estratégia permite a comparação sistemática entre administrações e entre as lógicas subjacentes de redesenho institucional.

2.5. *Here be dragons*[1]: o que é e por que o Itamaraty?

Formalmente denominado Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Itamaraty constitui a burocracia diplomática brasileira, responsável pela formulação e execução da política externa do país. A instituição é historicamente reconhecida por seu corpo diplomático altamente profissionalizado, por um processo de ingresso extremamente seletivo e por uma cultura organizacional interna coesa (Casarões, 2012; Cheibub, 1989; Figueira, 2010; Moura, 2006). O nome "Itamaraty" deriva do palácio no Rio de Janeiro que originalmente abrigou o ministério e que, desde então, tornou-se uma forma abreviada de designar o próprio *establishment* da política externa brasileira (Matsuda, 2022).

Do ponto de vista organizacional, o MRE é chefiado pelo Ministro das Relações Exteriores. Logo abaixo do ministro encontra-se o mais alto cargo ocupado por um diplomata de carreira, o Secretário-Geral, que atua como chefe administrativo e operacional da instituição. Funcionalmente, essa posição

[1] Ecoando a prática de cartógrafos antigos, que escreviam "here be dragons" sobre regiões ainda não exploradas dos mapas, utilizamos essa expressão para designar o domínio opaco e insuficientemente mapeado da reorganização administrativa intraburocrática, uma área que, por décadas, permaneceu pouco estudada, em parte porque a narrativa dominante sobre o isolamento burocrático desestimulou um escrutínio mais atento do Itamaraty.

pode ser comparada ao *Permanent Secretary* nos sistemas de Westminster ou ao *Secretary of State* no Departamento de Estado dos Estados Unidos (Castro, 2009; Figueira, 2010).

O Secretário-Geral é responsável por gerir a máquina administrativa do ministério, supervisionar os postos diplomáticos, coordenar as nomeações da carreira e articular o funcionamento das secretarias temáticas e geográficas. Em virtude dessa posição central, o cargo funciona simultaneamente como porta de entrada e multiplicador da influência presidencial, tornando-se um ponto focal em episódios de redesenho burocrático (Casarões, 2012; Lampreia, 2010; Santos, 2022).

Abaixo da Secretaria-Geral estende-se uma complexa hierarquia composta por departamentos geográficos, secretarias temáticas e unidades técnicas, responsáveis pela implementação da agenda de política externa do Brasil. Essas estruturas podem ser reorganizadas por meio de decretos normativos presidenciais, sem necessidade de aprovação legislativa (Castro, 2009; Guerra, 2019; Nou, 2015).

O que torna o Itamaraty particularmente relevante para a presente análise é sua condição de uma das burocracias mais institucionalmente protegidas do Estado brasileiro (Cheibub, 1984, 1989; Figueira, 2010). Seu prestígio institucional, a tradição de autonomia e a suposta distância histórica em relação a influências partidárias (Cheibub, 1984) fazem dele um *hard case* para processos de reconfiguração administrativa. Isto porque, se o redesenho burocrático pode ser observado e explicado em um contexto com essas características, é provável que os mecanismos identificados possuam relevância analítica mais ampla e contribuam para teorias gerais sobre controle burocrático.

3. DADOS E MÉTODOS

3.1. Desenho de pesquisa e estratégia analítica

Embora o Ministério das Relações Exteriores seja frequentemente retratado como uma instituição estável e coesa, sua estrutura interna passou por múltiplas reorganizações ao longo de diferentes regimes políticos (Castro, 2009). Durante o período militar (1964-1985), as reformas foram em grande medida motivadas por preocupações de segurança e por realinhamentos geopolíticos.

No período democrático subsequente, o redesenho organizacional passou a se associar mais diretamente à definição de agendas presidenciais, à experimentação institucional e à sinalização política (Castro, 2009). Essas diferentes ondas de reforma oferecem uma base empírica rica para analisar como estruturas formais são adaptadas em resposta a pressões políticas e à evolução dos objetivos de política pública.

3.2. Fontes de dados

Nossa estratégia empírica baseia-se em um conjunto múltiplo de fontes primárias e secundárias que, em conjunto, permitem reconstruir de forma sistemática as reorganizações administrativas ocorridas no Ministério das Relações Exteriores. O núcleo do banco de dados é composto por decretos presidenciais publicados no Diário Oficial da União, que definem, modificam ou consolidam a estrutura organizacional do ministério.

Esses decretos foram identificados por meio de um procedimento genealógico que rastreia cada alteração normativa até seus predecessores legais explícitos. Como os decretos do Executivo brasileiro geralmente indicam os atos normativos que alteram ou revogam, esse método de retrovinculação (*backward linking*) permitiu reconstituir as sequências de reformas estruturais ao longo do tempo.

Para garantir profundidade histórica, complementamos o conjunto de decretos com informações provenientes da obra 1808–2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty, de Flávio Mendes de Oliveira Castro, um estudo institucional abrangente que documenta as principais "metamorfoses" organizacionais do ministério entre 1985 e 2008. A compilação de Castro serviu tanto como ponto de partida para a identificação de mudanças estruturais quanto como referência para validar a continuidade e a coerência da cadeia normativa reconstruída.

Ademais, informações administrativas adicionais foram obtidas a partir do Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), do Anuário Diplomático, de boletins internos do ministério e de materiais de arquivo disponibilizados pelo próprio Ministério das Relações Exteriores.

Para captar a dinâmica organizacional das representações diplomáticas brasileiras no exterior, utilizamos um conjunto estruturado de dados produzido pela Fundação Alexandre de Gusmão (Farias e Ferreira, 2020). O banco de dados original registra a presença anual de representantes brasileiros em embaixadas; para fins analíticos, transformamos essas informações em uma série organizacional anual das missões diplomáticas, permitindo sua comparação com os dados estruturais relativos à organização interna do ministério.

Para contextualizar mudanças institucionais formais e reconstruir dinâmicas políticas internas, recorremos também a material qualitativo proveniente do Programa de História Oral da FGV CPDOC. Essas entrevistas consistem predominantemente em entrevistas semiestruturadas de história de vida com ex-ministros das Relações Exteriores, ex-secretários-gerais, embaixadores e diplomatas seniores. Em geral, abordam trajetórias de carreira, processos decisórios, reformas institucionais e as relações entre presidência e burocracia no interior do ministério.

Tomadas em conjunto, essas fontes, atos normativos, bases administrativas, materiais de arquivo, conjuntos estruturados de dados diplomáticos e entrevistas de história oral, oferecem uma base empírica robusta para analisar o redesenho burocrático no Ministério das Relações Exteriores do Brasil entre 1985 e 2020.

3.3. Seleção dos casos

Para capturar a variação temporal nas estratégias de redesenho institucional e avaliar a lógica política subjacente às reformas estruturais, compilamos uma linha do tempo das principais reorganizações administrativas no Ministério das Relações Exteriores (MRE) entre 1985 e 2022. A Tabela 2 sintetiza episódios-chave de reforma ao longo de diferentes administrações presidenciais, identificando os tipos de mudanças implementadas, os ministros responsáveis e as estruturas afetadas.

Essa visão diacrônica oferece um pano de fundo comparativo para os estudos de caso apresentados a seguir, permitindo situar cada episódio em padrões mais amplos de transformação institucional e intervenção presidencial.

TABELA 2 LINHA DO TEMPO DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO ITAMARATY (1985-2022)

Período	Presidência	Principais reorganizações	Ministro	Estruturas afetadas
1985-1990	José Sarney	Estabilização da estrutura do MRE no pós-autoritarismo; integração parcial da CAMEX à diplomacia comercial.	Abreu Sodré/ Roberto Abdenur	Unidades de comércio; coordenação com a CAMEX
1990-1992	Fernando Collor	Tripartição da Secretaria-Geral (SGPE, SGE, SGC); aumento da interferência presidencial na hierarquia do MRE.	Francisco Rezek/ Celso Lafer	Secretaria-Geral (divisão em SGPE, SGE e SGC)
1995-2002	Fernando Henrique Cardoso	Consolidação gradual das secretarias temáticas.	Luiz Felipe Lampreia/Celso Lafer	Secretarias geográficas e temáticas
2003-2010	Luiz Inácio Lula da Silva	Criação de unidades voltadas à cooperação Sul-Sul, assuntos humanitários e sociais; expansão de embaixadas na África e na América Latina.	Celso Amorim	Novos departamentos temáticos; rede de embaixadas
2011-2016	Dilma Rousseff	Continuidade institucional com redesenhos pontuais; fortalecimento da atuação do Brasil em fóruns multilaterais.	Antonio Patriota/ Mauro Vieira	Unidades de coordenação multilateral e regional
2019-2022	Jair Bolsonaro	Supressão de unidades relacionadas ao clima e ao multilateralismo; realinhamento ideológico.	Ernesto Araújo/ Carlos França	Unidades ligadas a clima, direitos humanos e diversidade

Fonte: Elaborada pelo autor.

Além da análise de tendências quantitativas, conduzimos também uma análise baseada em estudos de caso de administrações presidenciais selecionadas que apresentam abordagens distintas de redesenho burocrático. Em particular, concentramos a análise em três governos: 1) Fernando Collor (1990-1992): marcado pela fragmentação tripartite da Secretaria-Geral, refletindo uma estratégia de divisão interna do poder burocrático; 2) Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010): caracterizado pela expansão temática da diplomacia Sul-Sul e pela correspondente proliferação de estruturas organizacionais e 3) Jair Bolsonaro (2019-2022): conhecido por reversões na estratégia de inserção internacional do Brasil e pelo desmonte estratégico de unidades burocráticas, incluindo áreas relacionadas ao meio ambiente e ao multilateralismo.

3.4. Procedimentos analíticos

As reformas internas foram analisadas a partir de decretos, normas administrativas e da obra de Castro (2009), sendo codificadas de acordo com o tipo de mudança e a unidade organizacional afetada. As transformações na rede diplomática externa foram examinadas por meio de análise geoespacial descritiva, o que permite visualizar mudanças na ênfase da política externa a partir da expansão ou retração da representação diplomática por região e temática.

Todo o conjunto de evidências é interpretado à luz dos mecanismos apresentados em nosso modelo teórico. Além disso, sempre que possível, os atos normativos foram confrontados com fontes secundárias e cobertura da imprensa, a fim de fortalecer as inferências sobre a lógica política e as motivações subjacentes às reformas. Essa estratégia metodológica garante que a análise permaneça ancorada em evidências empíricas, ao mesmo tempo em que responde à ambição teórica do estudo: explicar como a agência presidencial molda a arquitetura do Estado por meio de processos estratégicos de redesenho burocrático.

Embora o foco do artigo recaia sobre as funções políticas do redesenho burocrático, não assumimos que todos os efeitos organizacionais decorram diretamente de intenções presidenciais explícitas. Em alguns casos, mudanças estruturais podem refletir uma combinação de demandas gerenciais, dinâmicas internas da burocracia ou pressões de coalizão. Para lidar com essa ambiguidade, adotamos uma estratégia de atribuição baseada em efeitos: eventos de redesenho são classificados de acordo com suas consequências estruturais observáveis e somente são interpretados como politicamente motivados quando corroborados por evidências trianguladas, como o momento da reforma, o conteúdo dos decretos, discursos presidenciais ou padrões de nomeação para cargos de elite.

3.5. Limitações e robustez dos dados

Este estudo baseia-se em um conjunto de fontes documentais e em evidências provenientes de métodos mistos, e com isso, algumas limitações merecem ser reconhecidas. Em primeiro lugar, nossa reconstrução empírica depende principalmente de instrumentos formais de organização administrativa, decretos presidenciais, portarias ministeriais e registros do SIORG, que capturam a arquitetura oficial das reformas, mas oferecem visibilidade limitada sobre negociações informais, lacunas de implementação ou conflitos intra-burocráticos. Para mitigar essa limitação, triangulamos esses documentos com material qualitativo proveniente do Programa de História Oral da FGV CPDOC.

As entrevistas com ex-ministros, embaixadores e diplomatas de alto escalão oferecem insights valiosos sobre dinâmicas internas e pressões políticas frequentemente ausentes dos textos normativos. Ainda assim, relatos retrospectivos estão sujeitos a seletividade, efeitos de memória e lealdades institucionais; por essa razão, as evidências qualitativas foram utilizadas sobretudo para contextualizar e corroborar mudanças estruturais, e não para inferir mecanismos causais de forma independente.

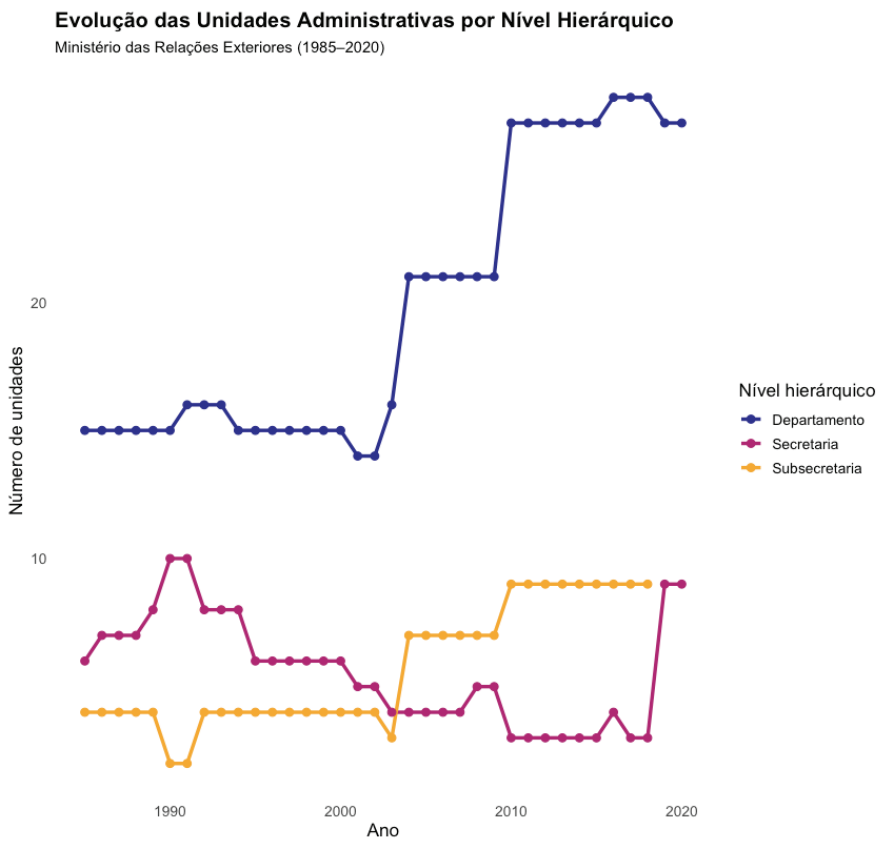
Em segundo lugar, a cobertura histórica do SIORG apresenta lacunas. Alguns registros carecem de detalhes sobre níveis hierárquicos intermediários ou unidades temporárias, especialmente nas décadas iniciais da série. Para enfrentar esse problema, realizamos a validação cruzada dos registros do SIORG com publicações do Diário Oficial da União, organogramas históricos, materiais de arquivo da FUNAG e os decretos originais que criaram ou modificaram unidades organizacionais. Quando surgiram inconsistências, recorremos à triangulação cronológica e privilegiamos a fonte verificável mais antiga.

Apesar dessas limitações, a combinação de documentação administrativa formal, materiais de arquivo, entrevistas de história oral e procedimentos sistemáticos de validação cruzada fornece uma base empírica transparente e robusta para analisar o redesenho burocrático no Ministério das Relações Exteriores do Brasil entre 1985 e 2020.

4. RESULTADOS E ANÁLISE

A evolução longitudinal das unidades administrativas apresentada na Figura 1 reforça o argumento central deste estudo: a reestruturação interna do Ministério das Relações Exteriores (MRE) está mais associada às prioridades presidenciais e aos ciclos políticos do que a ajustes orgânicos ou estritamente técnicos. Nessa direção, entre os resultados, três padrões se destacam.

FIGURA 1 EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DO MINISTÉRIO



Fonte: Elaborada pelo autor.

Em primeiro lugar, a relativa estabilidade das estruturas departamentais (linha superior) até meados dos anos 2000 sugere que os presidentes ao longo desse período evitaram intervenções organizacionais de grande escala, mantendo a arquitetura central do ministério amplamente intacta.

O aumento acentuado no número de departamentos durante os anos 2000 corresponde à expansão temática promovida no governo Lula, quando novas unidades foram criadas para institucionalizar a cooperação Sul-Sul, a diplomacia humanitária, o engajamento multilateral e temas relacionados ao desenvolvimento. Esse crescimento indica processos de *layering* e *conversion* por meio dos quais agendas presidenciais são incorporadas ao desenho burocrático sem alterar os fundamentos legais da instituição.

Em segundo lugar, a volatilidade pronunciada no número de secretarias, visível no forte aumento seguido de colapso durante o governo Collor (1990-1992) e novamente observada no período Bolsonaro, indica momentos em que presidentes se afastaram do padrão predominante de continuidade organizacional para adotar estratégias de redesenho mais disruptivas.

Em ambas as administrações, a expansão e posterior retração (no caso de Collor) das secretarias não é compatível com uma lógica de racionalização gerencial; ao contrário, reflete tentativas de exercer controle político por meio da fragmentação interna, da redistribuição de autoridade e do enfraquecimento deliberado de cadeias de comando consolidadas.

Em terceiro lugar, o crescimento das subsecretarias a partir de meados dos anos 2000, seguido por um período de estabilidade e por alguns ajustes no final da década de 2010, reflete duas lógicas contrastantes: de um lado, a ampliação da complexidade temática durante o governo Lula; de outro, o esforço posterior, no governo Bolsonaro, de esvaziar ou rebaixar determinadas áreas, especialmente meio ambiente, direitos humanos e multilateralismo.

Essa combinação de persistência formal com rebaixamento funcional corresponde às estratégias de *drift* e *conversion seletiva* típicas de processos de redesenho institucional motivados ideologicamente, que operam por meio da redução de recursos ou da reformulação simbólica de mandatos, em vez da extinção institucional direta.

Tomadas em conjunto, as trajetórias apresentadas na Figura 1 sugerem que a estrutura do MRE evolui em sintonia com os projetos presidenciais: a fragmentação orientada ao controle observada no governo Collor surge e desaparece rapidamente; a expansão temática promovida por Lula gera uma densidade estrutural mais duradoura; e as reversões associadas ao governo Bolsonaro manifestam-se menos na criação ou eliminação formal de unidades e mais no esvaziamento funcional de estruturas existentes.

4.1. Controle político: fragmentação e centralização

Um dos exemplos mais ilustrativos de redesenho burocrático voltado ao controle político ocorreu durante o governo Collor (1990-1992), que promoveu uma fragmentação significativa da Secretaria-Geral, tradicionalmente a segunda mais alta autoridade na hierarquia do MRE. Essa posição foi dividida em três subsecretarias coexistentes (Administrativa, Política e Econômica), o que, na prática, diluiu a autoridade centralizada e enfraqueceu a coesão institucional da elite diplomática. A reforma contornou processos consultivos tradicionais e se alinhou ao projeto mais amplo de Collor de reduzir a autonomia burocrática em diferentes ministérios (Barros, 2009; Casarões, 2012; Lafer, 1993; Lampreia, 2010).

De modo semelhante, durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022), mudanças organizacionais no interior do MRE refletiram uma tentativa deliberada de desmontar estruturas de política pública dotadas de relativa autonomia. Um exemplo emblemático foi o rebaixamento da Coordenação-Geral

de Mudança do Clima e Questões Ambientais, cujas atribuições foram dispersas entre outras unidades ou simplesmente eliminadas (Casarões, 2020; Casarões & Flemes, 2019).

Outro caso revelador refere-se à reorganização da Secretaria-Executiva da Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) sob diferentes governos. Originalmente vinculada ao MRE, a CAMEX foi progressivamente deslocada para a órbita da Presidência da República e, posteriormente, do Ministério da Economia, refletindo mudanças no controle institucional sobre a diplomacia comercial.

Essas reestruturações buscaram recentralizar a tomada de decisão e reduzir a influência do MRE em áreas de política pública consideradas estratégicas. Em diferentes episódios, observa-se que a reorganização administrativa é utilizada para fragmentar pontos de veto, ampliar a capacidade de intervenção presidencial e inserir atores leais em posições estratégicas da tomada de decisão burocrática.

TABELA 3 REDESENHO BUROCRÁTICO PARA CONTROLE POLÍTICO

Administração	Evento de reorganização	Mecanismo	Efeitos observados	Fonte
Collor (1990-1992)	Divisão tripartite da Secretaria-Geral	Fragmentação da autoridade	Diluição do centro de comando burocrático; ampliação da discricionariedade presidencial	Decreto nº 99.578
Bolsonaro (2019-2022)	Supressão de unidades ambientais e multilaterais	Desmonte estratégico	Perda de autonomia burocrática; enfraquecimento dos núcleos de política multilateral	Decreto nº 10.387/2020
Múltiplas administrações (1995-2020)	Reposicionamento da CAMEX sob o Ministério da Economia	Recentralização da diplomacia comercial	Deslocamento da autoridade decisória; enfraquecimento do controle do MRE sobre a política comercial	Castro (2009); dados do SIORG

Fonte: Elaborada pelo autor.

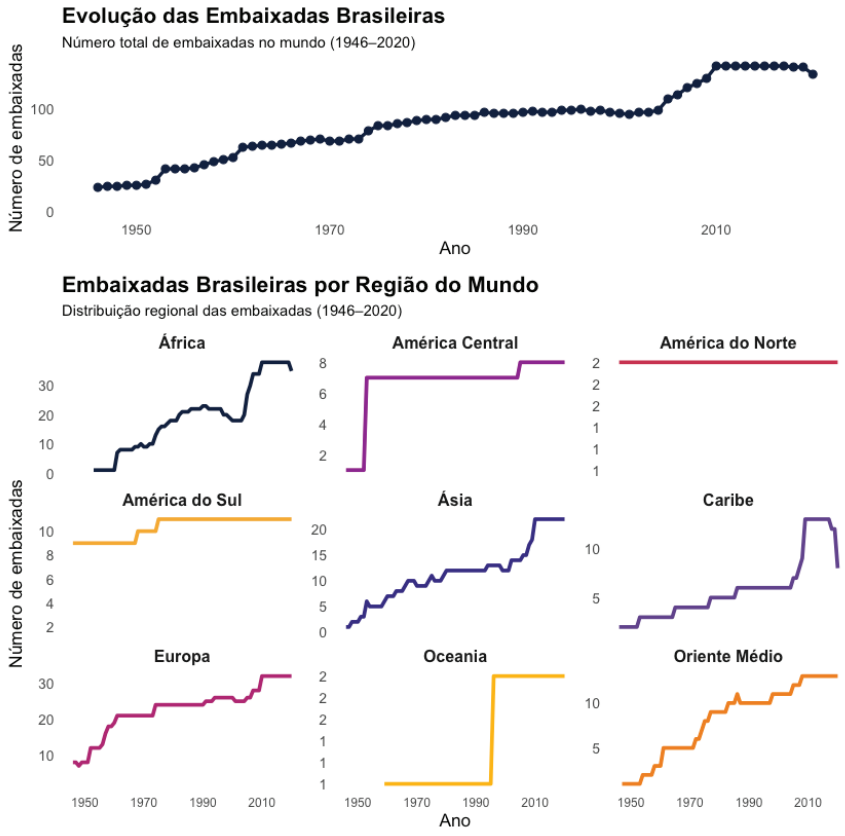
Com base nas tendências estruturais identificadas na seção anterior, retornaremos nos estudos de caso (4.3) ao exame dos mecanismos por meio dos quais presidentes brasileiros utilizaram o redesenho burocrático para exercer controle político no interior do MRE. Em particular, certos episódios de reorganização revelam como hierarquias internas e unidades estratégicas foram deliberadamente alteradas com o objetivo de fragmentar a autoridade, marginalizar a autonomia burocrática e recentralizar a tomada de decisão sob influência presidencial. Os casos analisados a seguir, que vão da fragmentação estrutural promovida por Collor ao desmonte de unidades temáticas durante o governo Bolsonaro, ilustram como reformas administrativas podem funcionar como instrumentos de reconfiguração do poder no interior do aparato estatal (Silva et al., 2010).

4.2. Priorização de agenda: expansão temática e sinalização institucional

Uma dimensão importante do redesenho burocrático durante o governo Lula envolveu não apenas a criação de secretarias temáticas no interior do Ministério das Relações Exteriores, mas também a projeção externa das novas prioridades diplomáticas do Brasil (Messari, 2006). Esse movimento se materializou na expansão da presença diplomática global do país, especialmente na África e no Oriente Médio.

Como mostra a Figura 2, o número de embaixadas brasileiras aumentou de forma significativa no início dos anos 2000, com mais de 20 novas missões estabelecidas em regiões historicamente sub-representadas na diplomacia brasileira. Essa expansão espelha a agenda promovida internamente por unidades temáticas voltadas à cooperação Sul-Sul, ao engajamento humanitário e à promoção da equidade global.

FIGURA 2 EVOLUÇÃO DA PRESENÇA DIPLOMÁTICA BRASILEIRA NO MUNDO E POR REGIÃO (1920-2022)



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Farias e Ferreira (2019).

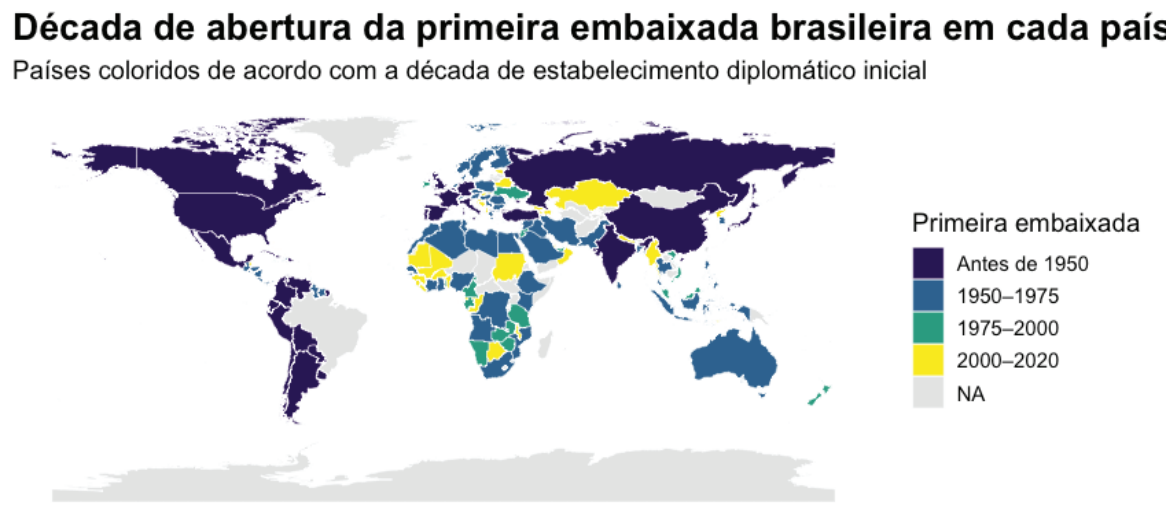
A evolução temporal da presença diplomática brasileira é sintetizada na Figura 3, que indica a década em que cada país recebeu sua primeira embaixada brasileira. O padrão espacial revela que a expansão do Ministério das Relações Exteriores ocorreu em ondas sucessivas, alinhadas a mudanças políticas domésticas e a transformações relevantes no sistema internacional (Coelho & Santos, 2017).

Antes de 1950, a rede diplomática brasileira concentrava-se no Atlântico Norte, no Cone Sul e em um conjunto limitado de capitais europeias, regiões historicamente associadas às prioridades da Primeira República e do Estado Novo. Entre 1950 e 1975, observa-se uma inflexão clara, marcada pela incorporação de novos Estados independentes na África e no Oriente Médio, refletindo tanto os processos de descolonização quanto os primeiros esforços do Brasil para ampliar sua inserção junto ao chamado Terceiro Mundo.

Entre meados da década de 1970 e o ano 2000, a rede diplomática se expandiu em direção à Ásia e a países não alinhados, no contexto de tentativas mais amplas de diversificar as parcerias geopolíticas do Brasil.

Por fim, o período entre 2000 e 2020 representa o maior ciclo de expansão na história do MRE, especialmente na África Subsaariana e no Caribe, alinhado à orientação Sul-Sul e ao ativismo presidencial durante os governos Lula. Esse mapa não apenas documenta o crescimento histórico da rede diplomática brasileira, mas também ilustra como diferentes presidentes utilizaram a abertura de embaixadas como instrumento de redesenho institucional e como mecanismo de sinalização de prioridades estratégicas em transformação.

FIGURA 3 MAPA DA PRESENÇA BRASILEIRA NO MUNDO (2020)



Fonte: Elaborada pelo autor com base em Farias e Ferreira (2019).

O governo Lula (2003-2010) oferece um exemplo claro de redesenho institucional voltado ao avanço de agenda e à sinalização política. Durante esse período, o MRE ampliou seu portfólio temático por meio da criação ou elevação de unidades dedicadas à cooperação Sul-Sul, à assistência humanitária e à diplomacia cultural (Vigevani & Cepaluni, 2007). A nomenclatura e o escopo de novas secretarias, como a Secretaria para África e América do Sul e o Departamento de Temas Sociais e Humanitários, refletiam uma tentativa deliberada de incorporar os objetivos da política externa presidencial à arquitetura burocrática.

Esse redesenho simbólico foi acompanhado externamente pela expansão da rede diplomática brasileira na África e no Oriente Médio, com a abertura de mais de 20 novas embaixadas ao longo dos dois mandatos de Lula. Essas iniciativas não tiveram caráter meramente logístico; elas comunicaram o reposicionamento desejado do Brasil nos assuntos globais e se inseriram em uma narrativa mais ampla de multipolaridade e solidariedade internacional.

O governo Bolsonaro reverteu diversos desses arranjos institucionais. Algumas unidades temáticas foram suprimidas ou rebaixadas, especialmente aquelas associadas ao multilateralismo, aos direitos humanos e à diplomacia climática. A renomeação de órgãos, por exemplo, substituindo termos como "diversidade" e "sustentabilidade" por "soberania" ou "interesses estratégicos", sugere uma tentativa deliberada de reformular o enquadramento da política externa brasileira (Oliveira, 2019). Essas mudanças simbólicas foram acompanhadas de supressões organizacionais concretas, ilustrando a interação entre reposicionamento discursivo e desmonte administrativo (Casarões, 2020; Casarões & Flemes, 2019).

Em conjunto, esses casos demonstram como o redesenho administrativo funciona simultaneamente como instrumento de implementação de prioridades políticas e como meio de articulação de mudanças ideológicas. A reorganização torna-se, assim, uma forma de governança performativa, por meio da qual preferências presidenciais são incorporadas à dimensão material e simbólica do Estado.

TABELA 4 REDESENHO BUROCRÁTICO PARA PRIORIZAÇÃO DE AGENDA

Administração	Evento de reorganização	Mecanismo	Efeitos observados
Lula (2003-2010)	Criação de unidades temáticas (Sul-Sul, Humanitária)	Especialização temática	Institucionalização de novas prioridades de política externa
Lula (2003-2010)	Expansão de embaixadas na África e no Oriente Médio	Sinalização externa	Reposicionamento geopolítico; sinalização internacional da agenda
Bolsonaro (2019-2022)	Supressão ou renomeação de unidades de diversidade e clima	Reenquadramento ideológico	Reversão de agenda; erosão de estruturas diplomáticas progressistas
Dilma (2011-2016)	Elevação de unidades voltadas à cooperação em políticas sociais	Expansão temática baseada em políticas públicas	Extensão de prioridades domésticas para a burocracia de política externa

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em contraste com os redesenhos orientados predominantemente ao controle político, outros episódios de reorganização foram motivados pela intenção de priorizar e institucionalizar agendas específicas de política pública. Particularmente durante os governos Lula e Dilma, reformas estruturais no interior do MRE foram utilizadas para incorporar novas orientações temáticas, como cooperação Sul-Sul, diplomacia humanitária e promoção da equidade global, à arquitetura burocrática da política externa (Ministério das Relações Exteriores, 2022).

Essas mudanças refletiram não apenas adaptações gerenciais, mas também esforços deliberados de alinhar as estruturas institucionais às visões de mundo presidenciais em transformação. Os casos discutidos a seguir ilustram como a reorganização administrativa pode servir como veículo de promoção de agendas e de sinalização simbólica, tanto no interior do ministério quanto frente a comunidade internacional.

4.3. Estudos de caso

4.3.1. Fernando Collor (1990-1992): fragmentação e ruptura ideacional

O governo Collor promoveu uma das reorganizações mais abruptas e politicamente carregadas no interior do Ministério das Relações Exteriores. O Decreto nº 99.578/1990 desmontou a tradicional e centralizada Secretaria-Geral, até então o principal núcleo de comando da hierarquia diplomática, e a substituiu por uma estrutura tripartite (SGPE, SGE e SGC) subordinada diretamente ao ministro.

Como relata Moreira (citado em Casarões, 2015), foi justamente a exposição de Collor a circuitos políticos internacionais que o levou a defender o que descreveu como uma "alteração muito profunda" no desenho organizacional do ministério, estendendo-se inclusive à rede diplomática brasileira no exterior, "inclusive em embaixadas onde atuavam embaixadores de carreira".

Adiciona-se a essa evidência, os relatos (Barros, 2009; Casarões, 2012) que indicam que a medida visava menos melhorar a coordenação administrativa e mais a fragmentar a autoridade burocrática e enfraquecer a influência de diplomatas seniores, em particular do embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima[2] (Casarões, 2012; Lampreia, 2010; Lafer, 1993; Barros, 2009). Nessa mesma direção, testemunhos sugerem que aliados políticos próximos a Collor, como Marcos Coimbra[3] e o embaixador Eduardo Hosannah, incentivaram a reforma com o objetivo de diluir o poder simbólico e prático da elite diplomática de carreira (Lampreia, 2010)[4].

Como observa Casarões (2012), "[…] o presidente buscava selecionar, entre os quadros mais altos da diplomacia, aqueles cujas trajetórias e visões de mundo estivessem alinhadas com um projeto nacional de liberalização". De modo semelhante, Velasco e Cruz (2004) argumentam que a estratégia presidencial consistia em "[…] intervir no campo altamente polarizado da diplomacia, consagrando a vitória do lado que defendia políticas compatíveis com o discurso já predominante entre as elites brasileiras e com a orientação geral de seu programa de governo".

---

[2] Seu período como Secretário-Geral teria reforçado sua imagem como uma figura "hiper diplomata" no interior do ministério (Barros, 2009; Casarões, 2012; Lafer, 1993; Lampreia, 2010).

[3] O diplomata era casado com Leda Collor, irmã do presidente, e passou a ser considerado um de seus assessores mais próximos e influentes, atuando simultaneamente como chefe de gabinete e assessor diplomático, assumindo assim "[…] um papel central nas determinações organizacionais da política externa" (Casarões, 2012).

[4] Como relata Lampreia (2010), "Coimbra tinha um amigo próximo no Itamaraty, o embaixador Eduardo Hosannah. Ambos estavam obcecados em promover uma profunda reestruturação da organização interna do ministério".

No geral, os diagnósticos apontavam que essas intervenções produziram significativa desorganização burocrática. A fragmentação da Secretaria-Geral gerou cadeias de comando sobrepostas e ambiguidade decisória, sem que houvesse melhora no fluxo de trabalho ou na capacidade de resposta institucional (Oliveira, 2014[5]). A relação tensa de Collor com o corpo diplomático foi reforçada pelas escolhas de elite promovidas pelo presidente. Como observa Barros[6] (2009), Marcos Coimbra, apesar de uma trajetória diplomática irregular, tornou-se um ator central na promoção da circulação de quadros alinhados ao novo projeto político.

Oliveira (2014) observa que Coimbra incentivou Collor a substituir diplomatas de carreira em posições de destaque, um processo que atingiu inclusive figuras como Paulo Tarso, um dos embaixadores mais respeitados de sua geração. Como enfatiza Rezek (2014), essas medidas "[…] não constituíam meramente uma questão técnica", mas ações orientadas por um propósito político subjacente.

As reformas também desencadearam resistência interna. Entrevistas de história oral (FGV CPDOC) registram episódios de não conformidade passiva, críticas técnicas formuladas por meio de memorandos internos e a reafirmação informal de hierarquias tradicionais. Muitas das novas unidades careciam de legitimidade e coesão organizacional, reforçando a percepção de que o redesenho fora imposto externamente e estava desalinhado com a cultura institucional do Itamaraty (Barros, 2009; Lampreia, 2010; Oliveira, 2014; Rezek, 2014).

Como a presidência de Collor terminou de forma abrupta, poucas dessas mudanças chegaram a se institucionalizar. A maior parte das estruturas criadas entre 1990 e 1992 foi rapidamente revertida durante o governo Itamar Franco, quando a Secretaria-Geral unificada foi restabelecida. Ainda assim, o episódio permanece analiticamente relevante: ele revela como choques ideacionais e tentativas de controle político podem perturbar o equilíbrio burocrático. Lampreia (2010) recorda que, durante o período em que atuou como aquilo que descreveu como o "zelador" do Itamaraty, herdou um ministério marcado por conflitos pessoais e tensões que ele atribuía "[…] aos anos Collor, quando medidas divisivas haviam sido adotadas".

4.3.2. Lula da Silva (2003-2010): incorporando a agenda presidencial ao desenho burocrático

No início dos anos 2000, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil mantinha uma arquitetura organizacional relativamente estável, herdada da década de 1990. A estrutura priorizava a diplomacia bilateral com países do Atlântico Norte, a participação em organizações multilaterais tradicionais, como a OMC e a ONU, e uma divisão interna funcional com limitada especialização temática (Vigevani & Cepaluni, 2007).

A chegada do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao poder, em 2003, marcou um ponto de inflexão tanto na orientação da política externa brasileira quanto na configuração interna do MRE (Silva et al., 2010; Spécie, 2008). Sem alterar seus fundamentos legais, Lula iniciou um processo de expansão

[5] Como relata Oliveira (2014), a intervenção de Collor foi percebida no interior do corpo diplomático como profundamente disruptiva e tecnicamente mal concebida: "Chegaram até a introduzir nova legislação que obrigou muitas pessoas a se aposentarem em poucos meses. Foi uma enorme insensatez. Insensatez. E muito mal executada. Nada respeitável. Foi um período […] um período […] Felizmente o Brasil não enfrenta muitos problemas; desde que não façamos muitas tolices, nada acontece […]".

[6] Como observa Barros (2009, ênfase no original), Marcos Coimbra era visto como "[…] não particularmente obtuso, mas […] um homem correto e muito agradável que havia passado toda a sua carreira trabalhando muito pouco e em postos marginais".

temática e reorientação organizacional destinado a incorporar as prioridades de política externa de seu governo à estrutura do ministério. O elemento central desse processo foi a criação e o fortalecimento de unidades temáticas que materializavam as prioridades diplomáticas da administração (Mourão et al., 2006).

Entre as mais emblemáticas destacaram-se a Secretaria para África e América do Sul, o Departamento de Temas Sociais e Humanitários, a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e o Departamento de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. As mudanças foram implementadas por meio de decretos presidenciais e reclassificações administrativas internas, e não por reformas legislativas, evidenciando o uso de instrumentos administrativos para promover reposicionamentos estratégicos (Farias & Carmo, 2015).

Um processo paralelo ocorreu no nível da circulação de elites. A chamada "joia da coroa" em Washington, por exemplo, passou de Roberto Abdenur para Antônio Patriota, diplomata identificado como alinhado a Celso Amorim. Patriota posteriormente substituiu Samuel Pinheiro Guimarães como Secretário-Geral e, mais tarde, tornou-se ministro das Relações Exteriores no governo Dilma Rousseff.

Como observa Cervo (2009), a geração promovida nesse período era "altamente sintonizada" com a política externa do governo, avaliação corroborada por Barbosa (2009), que destacou o alinhamento desse grupo com Amorim. Em contraste com episódios anteriores, os governos Lula (2003-2010) ilustram como o redesenho burocrático pode se institucionalizar quando prioridades presidenciais ativam correntes já presentes, embora nem sempre dominantes, no interior do Itamaraty.

Como demonstra Saraiva (2010), desde a década de 1990 o ministério abriga orientações diplomáticas concorrentes, notadamente institucionalistas pragmáticos e autonomistas. A agenda de Lula fortaleceu seletivamente a vertente autonomista por meio da criação de novas unidades temáticas (*layering*) e do redirecionamento de estruturas existentes para agendas Sul-Sul e redistributivas (*conversion*), reforçadas pela realocação estratégica de diplomatas alinhados. Nesse sentido, as reformas de Lula reconfiguraram o equilíbrio interno entre visões diplomáticas concorrentes, em vez de simplesmente refletirem uma identidade burocrática fixa (Santos, 2024).

Entre os diplomatas de meio de carreira promovidos a posições-chave estavam Everton Vargas, Mauro Vieira e Ricardo Neiva Tavares, cujas trajetórias combinavam experiência profissional e afinidade temática com as novas prioridades da política externa. Esse padrão ilustra como o redesenho promovido por Lula fortaleceu seletivamente diplomatas cujas trajetórias e interpretações eram compatíveis com a agenda governamental, facilitando a tradução das prioridades presidenciais em prática burocrática (Cervo, 2009; Santos, 2024). Embora essas tradições não fossem incontestadas no interior do ministério, seu fortalecimento institucional nesse período alterou o equilíbrio interno entre orientações diplomáticas concorrentes (Saraiva, 2010).

O governo Lula também promoveu uma reconfiguração geopolítica da presença diplomática brasileira no exterior. Mais de 20 novas embaixadas foram abertas na África e no Oriente Médio, especialmente em regiões historicamente sub-representadas, como o Sahel e a África Ocidental (países da CEDEAO). Essa expansão não apenas modificou o equilíbrio geográfico do serviço exterior brasileiro, mas também sinalizou uma redefinição das prioridades diplomáticas baseada em princípios de multipolaridade, solidariedade internacional e cooperação Sul-Sul (Mourão, 2006; Vigevani & Cepaluni, 2007).

Os efeitos estruturais desse redesenho foram múltiplos. Internamente, o Itamaraty passou a abrigar unidades dedicadas a temas como segurança alimentar, saúde global, ação humanitária

e diplomacia social, as anteriormente periféricas na estrutura burocrática da política externa brasileira. Externamente, as novas embaixadas e departamentos especializados funcionaram como mecanismos de sinalização da identidade renovada do Brasil nos assuntos globais. Essas iniciativas não foram meramente funcionais: contribuíram para incorporar a agenda presidencial à arquitetura organizacional do ministério.

Do ponto de vista analítico, o caso Lula exemplifica uma lógica de priorização de agenda por meio de redesenho simbólico e ideacional. A nomeação, elevação e posição estratégica de novas unidades buscavam codificar prioridades presidenciais na gramática organizacional do ministério. Dessa forma, o redesenho promovido durante os governos Lula ilustra como executivos podem incorporar transformações ideológicas à própria arquitetura das burocracias de política externa, produzindo consequências institucionais duradouras mesmo na ausência de reformas legais formais.

4.3.3. Jair Bolsonaro (2019-2022): reversão e reenquadramento por meio do esvaziamento institucional

O governo Bolsonaro promoveu um processo significativo de reestruturação burocrática no Ministério das Relações Exteriores (MRE), marcado por mudanças ideacionais e simbólicas na organização interna da política externa no período pós-redemocratização. Ao assumir a presidência em 2019, Jair Bolsonaro e seu chanceler Ernesto Araújo iniciaram um processo de redefinição da orientação da política externa brasileira não por meio de reformas legislativas formais, mas por meio de redesenho estratégico, reenquadramento simbólico e supressão seletiva de estruturas burocráticas internas (Casarões, 2020; Casarões & Flemes, 2019).

Uma dinâmica comparável de circulação de elites também emergiu sob Jair Bolsonaro, embora direcionada a um grupo distinto de diplomatas: mais jovens. Já durante o período de transição, o destaque conferido a Diego de Souza Araújo Campos, terceiro-secretário recém-ingresso na carreira (Duchiade, 2018), publicamente identificado como próximo de Eduardo Bolsonaro, sinalizava uma reconfiguração dos canais de acesso interno; a inclusão de sua esposa na equipe de transição reforçou essa proximidade.

Essas dinâmicas se intensificaram após a reorganização administrativa de 2019, que eliminou as subsecretarias então existentes e introduziu um conjunto mais reduzido de secretarias, abrindo espaço para ascensões aceleradas. Critérios tradicionalmente reservados a diplomatas mais seniores foram flexibilizados, permitindo que conselheiros assumissem cargos anteriormente restritos a embaixadores e ministros. As promoções tornaram-se, assim, instrumentos de alinhamento político. O padrão resultante foi uma circulação seletiva de elites que privilegiou afinidade ideológica e quando possível proximidade com a família presidencial (Amado, 2019).

À época, o Itamaraty possuía um aparato temático consolidado, estruturado em torno de áreas como cooperação Sul-Sul, diplomacia climática, promoção de direitos humanos e engajamento multilateral. Essas unidades haviam se desenvolvido ao longo de décadas anteriores, especialmente durante os governos Lula e Dilma, e estavam institucionalmente incorporadas à configuração interna do ministério (Farias & Carmo, 2015; Casarões, 2012; Belém Lopes, Carvalho & Santos, 2022). Entre elas estavam departamentos dedicados a temas humanitários, desenvolvimento sustentável e diversidade.

A estratégia de redesenho institucional do governo Bolsonaro envolveu o desmonte estratégico dessas unidades temáticas, frequentemente por meio de supressão, rebaixamento ou renomeação

simbólica. Por exemplo, a Coordenação-Geral de Meio Ambiente e Temas Climáticos foi rebaixada e perdeu influência institucional, enquanto unidades dedicadas à diversidade, gênero e desenvolvimento social foram dissolvidas ou incorporadas a departamentos não especializados. Essas mudanças foram implementadas por meio de decretos como o Decreto nº 10.387/2020 e o Decreto nº 10.433/2020, que reestruturaram as secretarias do ministério sem, contudo, extingui-las formalmente.

Paralelamente a essas supressões internas, o governo promoveu um processo de rebranding simbólico, substituindo termos como "sustentabilidade" e "diversidade" por conceitos como "soberania" e "interesses estratégicos". Esse reenquadramento sinalizou um afastamento de uma diplomacia cosmopolita em direção a uma postura nacionalista e ideologicamente conservadora, refletindo a visão de política externa expressa nos escritos e discursos públicos de Ernesto Araújo (Araújo, 2021; Belém Lopes, Carvalho & Santos, 2022).

O impacto estrutural dessas reformas foi duplo. Em primeiro lugar, ocorreu um processo de esvaziamento institucional, no qual unidades continuaram a existir formalmente, mas foram privadas de autoridade: uma forma clássica de *policy drift* (Hacker, 2004; Mahoney & Thelen, 2010). Em segundo lugar, a identidade ideacional do ministério foi reconfigurada por meio de reenquadramentos burocráticos, alterando o conteúdo e o tom da atuação internacional do Brasil sem a necessidade de reformas constitucionais ou legais.

Do ponto de vista analítico, o caso Bolsonaro ilustra uma lógica híbrida que combina controle político e reversão simbólica. Diferentemente do redesenho expansionista observado durante os governos Lula, as intervenções promovidas por Bolsonaro buscaram desmontar o legado institucional de governos anteriores e reorientar o MRE como instrumento de projeção ideológica.

Embora a estrutura formal do ministério tenha permanecido intacta, a arquitetura interna de influência e as prioridades temáticas foram substancialmente reconfiguradas. Esse caso confirma a proposição central deste estudo: o redesenho burocrático funciona não apenas como veículo de mudança operacional, mas também como mecanismo de desmonte estratégico, capaz de produzir efeitos institucionais duradouros mesmo sob uma aparência de continuidade.

5. DISCUSSÃO: REDESENHO BUROCRÁTICO, CIRCULAÇÃO DE ELITES E MODOS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

Os três episódios de reforma examinados neste artigo mostram que estratégias presidenciais de redesenho institucional ativam diferentes modos de mudança institucional no Ministério das Relações Exteriores. Com base no arcabouço de Mahoney e Thelen (2010), demonstramos como *drift*, *layering*, *conversion* e, mais raramente, *displacement* emergem por meio da manipulação combinada de estruturas organizacionais e da circulação de elites. Ao longo das diferentes administrações, promoções, remoções e a elevação de quadros alinhados funcionaram como mecanismos por meio dos quais a autoridade interna foi redistribuída e prioridades temáticas foram redefinidas.

O governo Collor ilustra como tentativas de *displacement* tendem a fracassar quando o apoio político é frágil e a resistência burocrática é forte. Collor fragmentou a Secretaria-Geral, reorganizou unidades e promoveu assessores politicamente alinhados apesar de seu limitado capital burocrático. Essas iniciativas buscaram construir um novo núcleo de comando, mas careceram de adesão interna e foram rapidamente revertidas. O resultado foi um período de *drift* e turbulência institucional, sem produzir transformação organizacional duradoura.

Em contraste, os governos Lula (2003-2010) ilustram como o redesenho burocrático se institucionaliza quando prioridades presidenciais ativam e consolidam correntes já presentes, ainda que nem sempre dominantes, no repertório institucional do Itamaraty (Saraiva, 2010). Em vez de simplesmente se alinhar a uma identidade burocrática fixa, a agenda de Lula fortaleceu seletivamente tradições desenvolvimentistas e autonomistas da diplomacia brasileira por meio da criação de novas unidades temáticas (*layering*) e do redirecionamento de estruturas existentes para agendas Sul–Sul e redistributivas (*conversion*).

Essas mudanças foram reforçadas pela realocação estratégica de diplomatas ideacionalmente alinhados em posições-chave, o que permitiu processos de consolidação institucional, em vez de resistência prolongada. Nesse sentido, as reformas do período Lula não apenas refletiram a identidade burocrática existente, mas contribuíram para transformá-la.

O governo Bolsonaro apresenta uma configuração distinta, marcada por processos de reversão simbólica e esvaziamento institucional. Unidades associadas ao multilateralismo, à diplomacia climática e aos direitos humanos permaneceram formalmente existentes, mas perderam autoridade e capacidade operacional, uma forma eficaz de *drift*.

A circulação seletiva de elites complementou esse processo: diplomatas mais jovens, com afinidade ideológica ou proximidade com a família presidencial, passaram a ocupar postos tradicionalmente reservados a quadros mais seniores, reforçando processos de *conversion* em direção a prioridades nacionalistas. O efeito combinado foi uma estratégia assimétrica de redesenho institucional, que enfraqueceu unidades anteriormente centrais enquanto elevava outras ideologicamente salientes.

Tomados em conjunto, esses casos revelam como estratégias presidenciais de redesenho interagem com a resiliência institucional. Tentativas de *displacement* tendem a fracassar sem continuidade política ou apoio burocrático; *layering* prospera quando reformas e perfis de pessoal se alinham às identidades organizacionais; *drift* funciona como instrumento de controle executivo de baixo custo; e *conversion* opera na interseção entre política simbólica e adaptação organizacional. Ao longo das diferentes administrações, o redesenho burocrático, seja formal, incremental ou mesmo produzido por inação estratégica, emerge como um mecanismo central por meio do qual presidentes reconfiguram instituições de política externa. A circulação de elites amplifica esses efeitos ao determinar quem exerce autoridade dentro das estruturas redesenhadas, influenciando assim a trajetória de longo prazo do aparato de política externa.

6. CONCLUSÃO

Este artigo demonstrou que o controle presidencial sobre a política externa não ocorre apenas por meio de autoridade formal ou de reformas institucionais de alta visibilidade. No Ministério das Relações Exteriores do Brasil, presidentes recorreram ao redesenho intraorganizacional para promover prioridades políticas, redistribuir autoridade e reconfigurar o funcionamento do ministério. Ao rastrear reformas administrativas entre 1985 e 2020, mostramos que reorganizações de unidades, hierarquias e fluxos de pessoal constituem um modo específico de governança presidencial, um modo que opera por meio de decretos administrativos cotidianos, e não de mudanças constitucionais.

Ao longo das diferentes administrações, identificamos três lógicas recorrentes de redesenho institucional: controle político, expansão de agenda e reversão simbólica. Collor buscou fragmentar estruturas de comando e enfraquecer diplomatas seniores; Lula expandiu capacidades temáticas

e incorporou sua visão de política externa à burocracia; Bolsonaro utilizou processos seletivos de esvaziamento institucional e reenquadramento ideológico para reverter agendas anteriores. Embora substantivamente distintas, essas estratégias compartilharam um elemento comum: todas se basearam na manipulação combinada da arquitetura organizacional e da circulação de elites.

Esses resultados ampliam a literatura existente ao demonstrar que o redesenho burocrático funciona simultaneamente como instrumento de agência presidencial e como mecanismo de evolução institucional. Mesmo ministérios altamente profissionalizados podem ser reconfigurados por meio de intervenções incrementais que alteram fluxos de autoridade, prioridades temáticas e coalizões internas. Esses achados também sugerem caminhos para pesquisas futuras: como estruturas redesenhadas evoluem ao longo de múltiplas administrações? Em que condições burocracias resistem, se apropriam ou reinterpretam reformas presidenciais? E de que forma reorganizações internas afetam resultados de política pública em áreas como comércio internacional, diplomacia climática ou engajamento multilateral?

Ao tratar o redesenho administrativo como uma estratégia política, e não como um detalhe técnico da administração pública, este artigo contribui para uma compreensão mais ampla de como chefes do Executivo remodelam o Estado a partir de dentro: de forma silenciosa (nem sempre), cumulativa e, frequentemente, com efeitos duradouros sobre a trajetória das instituições de política externa.

REFERÊNCIAS

Amado, G. (2019, 20 de março). Ernesto Araújo manda ex-chanceleres de Dilma para embaixadas simples. *Época*. https://oglobo.globo.com/epoca/guilherme-amado/ernesto-araujo-manda-ex-chanceleres-de-dilma-para-embaixadas-simples-23538484

Antônio de Aguiar Patriota será o embaixador do Brasil nos EUA. (2012, 4 de março). *Estadão*. https://www.estadao.com.br/politica/antonio-patriota-sera-o-embaixador-do-brasil-nos-eua/

Araújo, E. H. F. (2021). *Política externa: Soberania, democracia e liberdade: Coletânea de discursos, artigos e entrevistas do Ministro das Relações Exteriores, 2020*. Fundação Alexandre de Gusmão.

Bach, T., & Veit, S. (2018). The determinants of promotion to high public office in Germany: Partisan loyalty, political craft, or managerial competencies? *Journal of Public Administration Research and Theory*, *28*(2), 254-269.

Belém Lopes, D., Carvalho, T., & Santos, V. (2022). Did the far right breed a new variety of foreign policy? The case of Bolsonaro's "more-bark-than-bite" Brazil. *Global Studies Quarterly*, *2*(4), ksac078.

Carroll, B. J., Bertels, J., Froio, C., Kuipers, S., Schulze-Gabrechten, L., & Viallet-Thévenin, S. (2022). Between life and death: Organizational change in central state bureaucracies in cross-national comparison. *International Review of Administrative Sciences*, *88*(4), 943-959.

Casarões, G. (2012). O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *55*(1), 135-153. https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000100008

Casarões, G. (2015). Em busca da credibilidade perdida: A turnê global de Collor como presidente-eleito. *Carta Internacional*, *10*(2), 97-119.

Casarões, G. (2020). Religião e poder: A ascensão de um projeto de nação evangélica no Brasil. *Revista Interesse Nacional*, *13*(49), 9-16.

Casarões, G., & Flemes, D. (2019). *Brazil first, climate last: Bolsonaro's foreign policy*. Social Science Open Access Repository.

Castro, F. M. O. (2009). *Dois séculos de história da organização do Itamaraty (1808-2008)*. Fundação Alexandre de Gusmão.

Cervo, A. L. (2009). Três ideias conflitantes. *Revista Conjuntura Econômica*, *63*(9), 53-53.

Cheibub, Z. B. (1984). Diplomacia e construção institucional: O Itamaraty em uma perspectiva histórica. *Pensamiento Iberoamericano*, (6), 113-131.

Cheibub, Z. B. (1989). A carreira diplomática no Brasil: O processo de burocratização do Itamarati. *Revista de Administração Pública*, *23*(2), 97-131.

Coelho, A. L., & Santos, V. (2017, 10 de abril). O primeiro ano da política externa de Temer e a desconstrução das últimas décadas. *Escuta: Revista de Política e Cultura*. https://www.google.com/search?q=https://revistaescuta.wordpress.com/2017/04/10/o-primeiro-ano-da-politica-externa-de-temer-ea-desconstrucao-das-ultimas-decadas

Duchiade, A. (2018, 17 de dezembro). Equipe de transição do Itamaraty tem diplomata iniciante e membros do PSL. *O Globo*. https://oglobo.globo.com/mundo/equipe-de-transicao-do-itamaraty-tem-diplomata-iniciante-membros-do-psl-23289895

Farias, R. S., & Carmo, G. F. (2015). Alma mater diplomática: A formação acadêmica dos diplomatas brasileiros (1985-2010). *Mundorama*, (91).

Farias, R., & Ferreira, C. (2019). *Legações e embaixadas do Brasil*. Fundação Alexandre de Gusmão.

Figueira, A. R. (2010). Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores. *Revista Brasileira de Política Internacional*, *53*(1), 5-22.

Fisher, L., & Moe, R. C. (1981). Presidential reorganization authority: Is it worth the cost? *Political Science Quarterly*, *96*(2), 301-318.

Guedes e Ernesto divergem sobre condução da política comercial brasileira. (2019, 23 de abril). *Folha de S.Paulo*. https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/04/guedes-e-ernesto-divergem-sobre-conducao-da-politica-comercial-brasileira.shtml

Guerra, R. (2019). Mudanças intraministeriais e gestão da coalizão: Brasil, de 1990 a 2014. *Opinião Pública*, *25*(3), 630-659.

Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing benefits: Path dependence, policy drift, and welfare-state reform in the United States. *American Political Science Review*, *98*(2), 243-260. https://doi.org/10.1017/S000305540400113X

Hong, S., & Park, N. (2019). Administrative reorganization as a signal: Bounded rationality, agency merger, and salience of policy issues. *Governance*, *32*(3), 421-439. https://doi.org/10.1111/gove.12383

Howell, W. G., & Lewis, D. E. (2002). Agencies by presidential design. *The Journal of Politics*, *64*(4), 1095-1114. https://doi.org/10.1111/1468-2508.00164

Lampreia, L. F. (2010). *Luiz Felipe Lampreia (depoimento, 2008)*. FGV CPDOC.

Lewis, D. E. (2004). *Presidents and the politics of agency design: Political insulation in the United States government bureaucracy, 1946-1997*. Stanford University Press.

Lewis, D. E. (2010). *The politics of presidential appointments: Political control and bureaucratic performance*. Princeton University Press.

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1-37). Cambridge University Press.

March, J. G., & Olson, J. P. (1983). Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government. *American Political Science Review*, *77*(2), 281-296.

Matsuda, K. A. (2022). Narrativas sobre o Palácio Itamaraty a partir do jornal Correio Braziliense (1960-1970). *Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material*, *30*, e29.

Messari, N. (2006). O Brasil e o mundo árabe. In H. Altemani & A. C. Lessa (Eds.), *Relações internacionais do Brasil: Temas e agendas* (Vol. 1, pp. 123–145). Saraiva.

Ministério das Relações Exteriores. (2022). *Organograma ampliado*. https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/administrativo/organograma_mre_2022.pdf

Moe, T. M. (1989). The politics of bureaucratic structure. In J. E. Chubb & P. E. Peterson (Eds.), *Can the government govern?* (pp. 267-329). Brookings Institution Press.

Mortensen, P. B., & Green-Pedersen, C. (2015). Institutional effects of changes in political attention: Explaining organizational changes in the top bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *25*(1), 165-189. https://doi.org/10.1093/jopart/mut023

Moura, C. P. (2006). O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco. *Cena Internacional*, *8*(1), 20-34.

Nou, J. (2015). Intra-agency coordination. *Harvard Law Review*, *129*, 421-491.

Oliveira, A. B. P. de. (2014). *Amaury Banhos Porto de Oliveira (depoimento, 2014)* [Depoimento em vídeo]. FGV CPDOC.

Oliveira, E. (2019, 10 de janeiro). Nova estrutura do Itamaraty terá secretaria de soberania nacional e cidadania. *O Globo*. https://oglobo.globo.com/mundo/nova-estrutura-do-itamaraty-tera-secretaria-de-soberania-nacional-cidadania-23360155

Oliveira, E., & Duchiade, A. (2019, 2 de janeiro). Diplomatas menos graduados ocuparão cargos mais elevados no Itamaraty. *O Globo*. https://oglobo.globo.com/mundo/diplomatas-menos-graduados-assumirao-cargos-mais-elevados-no-itamaraty-23340703

Parsneau, K. (2013). Politicizing priority departments: Presidential priorities and subcabinet experience and loyalty. *American Politics Research*, *41*(3), 443-470.

Portaria nº 49, de 12 de dezembro de 2018. (2018). *Diário Oficial da União*. https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-49-de-12-de-dezembro-de-2018-54983892

Rezek, J. F. (2014). *José Francisco Rezek II (depoimento, 2014)*. FGV CPDOC.

Santos, V. (2022). *Disputas e dissonâncias na política externa brasileira: Presidentes, burocracia e o legislativo na Nova República* [Tese de doutorado, Universidade Federal de Minas Gerais]. Repositório Institucional da UFMG.

Santos, V. (2024). Navigating turf wars: Disruptions in the politics of bureaucracy in Brazil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, *43*, e275476.

Saraiva, M. G. (2010). A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: Institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, *1*(1), 45-52.

Shpaizman, I. (2022). Cabinet ministers and the use of agenda-setting power: Evidence from cabinet ministers in Israel. *Policy Studies Journal*, *50*(4), 897-920.

Silva, E. C. G. D., Spécie, P., & Vitale, D. (2010). *Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira*. Ipea.

Souza, A. L. C. F., & dos Santos, V. S. (2014). A análise da política externa do governo Dilma Rousseff na perspectiva dos pronunciamentos oficiais na ONU. *Mural Internacional*, *5*(2), 128-138.

Temer devolve o comando da Camex ao Ministério da Indústria. (2017, 12 de abril). *Folha de S.Paulo*. http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/04/1874923-temer-devolve-comando-da-camex-ao-ministerio-da-industria.shtml

Vez dos cinquentões no Itamaraty, A. (2009, 22 de outubro). *Correio Braziliense*. https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/mundo/2009/10/22/interna_mundo,149918/a-vez-dos-cinquentoes-no-itamaraty.shtml

Vieira, M. M. (2013). *Controle político da burocracia no presidencialismo de coalizão* [Tese de doutorado, Instituto de Estudos Sociais e Políticos - IESP - UERJ]. Repositório Institucional da UERJ.

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, *29*(2), 273-335.

Whitford, A. B. (2021). Presidential reorganization and the politics of public agencies. *Administration & Society*, *53*(2), 193-221.

Yesilkagit, K. (2021). Termination, aggregation, or replacement? A competing risks approach to agency transitions. *Governance*, *34*(3), 803-819.

Yesilkagit, K., Bezes, P., & Fleischer, J. (2022). What's in a name? The politics of name changes inside bureaucracy. *Public Administration*, *100*(4), 1091-1106.

Vinicius Santos

Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (DCP - UFMG); Residente Pós Doutoral na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). E-mail: santos.vinicius18@gmail.com

CONTRIBUIÇÃO DO AUTOR

Vinicius Santos: Conceituação (Liderança); Curadoria de dados (Liderança); Análise formal (Liderança); Investigação (Liderança); Captação de financiamento (Liderança); Metodologia (Liderança); Administração do projeto (Liderança); Recursos (Liderança); Software (Liderança); Supervisão (Liderança); Validação (Liderança); Visualização (Liderança); Redação – versão original (Liderança); Redação – revisão e edição (Liderança).

DISPONIBILIDADE DE DADOS DA PESQUISA

Todo o conjunto de dados que sustenta os resultados deste estudo está disponível mediante solicitação ao autor correspondente.

CONFLITO DE INTERESSE

O autor declara não possuir conflitos de interesse.

USO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICAL

O autor utilizou ferramentas de IA (por exemplo, GPT e Grammarly) para edição de texto e suporte à tradução. Todo o conteúdo foi revisado criticamente e validado pelo autor, que permanece totalmente responsável pelo manuscrito.

AGRADECIMENTOS

O autor agradece a Thales Carvalho, Yulieth Martinez e aos dois pareceristas anônimos por seus comentários perspicazes.