

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1489**

## **ATUAL ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

**Elaini Cristina Gonzaga da Silva  
Priscila Spécie  
Denise Vitale**

Brasília, maio de 2010



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1489**

## **ATUAL ARRANJO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

**Elaini Cristina Gonzaga da Silva\***  
**Priscila Spécie\*\***  
**Denise Vitale\*\*\***

Brasília, maio de 2010

---

\* Pesquisadora associada do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDD-Cebrap). Correio eletrônico: elainicgsilva@usp.br.

\*\* Pesquisadora associada do NDD-CEBRAP. Correio eletrônico: prismic@yaho.com.br.

\*\*\* Pesquisadora associada do NDD-CEBRAP e professora do mestrado em políticas sociais e cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Correio eletrônico: denisevitale@gmail.com.

## Governo Federal

### Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

**Ministro** Samuel Pinheiro Guimarães Neto

# ipea

## Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

José Celso Pereira Cardoso Júnior

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

João Sicsú

#### **Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Liana Maria da Frota Carleial

#### **Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL Y80, Z00

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 MUDANÇAS DA PERCEPÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA	8
3 DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL DO ITAMARATY PARA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA	12
4 DESCENTRALIZAÇÃO HORIZONTAL DAS COMPETÊNCIAS RELATIVAS À POLÍTICA EXTERNA EM 2008	21
5 SURGIMENTO DE UM NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL	31
APÊNDICE	32
REFERÊNCIAS	43



## SINOPSE

Esta pesquisa examina a legislação que sustenta o processo de “horizontalização”, ou “descentralização horizontal”, da tomada de decisão em política externa no âmbito do Poder Executivo federal brasileiro, o qual resulta em novo arranjo institucional entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e as demais pastas do Executivo, cuja dinâmica na práxis será objeto de pesquisa futura. Ao mesmo tempo em que fica evidente, do ponto de vista normativo, a descentralização horizontal das competências para política externa em todo o Poder Executivo federal, o MRE parece buscar a posição de centralidade que tinha na condução daquela política, por meio da especialização e complexificação, acarretando uma descentralização interna.

## ABSTRACT<sup>i</sup>

In this research we assess the legislation on the basis of the “horizontalization” process, or “horizontal decentralization”, undergone by foreign policy decision making within the realm of the Brazilian federal Executive Power. This process entails a new institutional arrangement among the Brazilian Ministry of Foreign Affairs and other domestic ministries, the dynamics of which will be scrutinized in a future research. While such horizontal decentralization is manifest from a normative standpoint, the Brazilian Ministry of Foreign Affairs apparently seeks to regain the nuclear position it once enjoyed in foreign policy making in Brazil by specializing and increasing complexity of its bureaucratic structure – the consequences thereof being its own decentralization.

---

i. *The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.*  
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.





# 1 INTRODUÇÃO

As transformações no cenário internacional nas últimas décadas impõem novas exigências ao papel da política externa dos Estados, para que estes possam assegurar um processo de integração exitoso num contexto de globalização econômico-financeira e regionalização.

De um lado, tendo em vista a diversificação do comércio exterior brasileiro, e seu multidirecionamento para várias regiões do mundo, o Brasil, na qualidade de *global trader* (parceiro comercial global), tem aprofundado, nos últimos anos, suas relações comerciais com uma variedade maior de Estados. De outro lado, a aposta política do país no multilateralismo, na esfera da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como a posição de liderança para a consolidação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da recém-criada União das Nações Sul-Americanas (Unasul), tem levado a uma intensificação nas relações internacionais, seja com outros Estados, seja com uma série de atores não estatais.

Nesse sentido, dando continuidade aos “eixos estáveis” na condução da política externa brasileira que remontam ao período do Império,<sup>1</sup> a afirmação da “presença soberana do Brasil” no mundo e a “forte integração continental” passaram a ser os princípios norteadores da política externa nos dois últimos mandatos do Poder Executivo, para o qual esta deve fazer parte de um processo de desenvolvimento nacional (ALMEIDA, 2007).

Nesse contexto, as políticas públicas nacionais, particularmente a política externa, enfrentam novos desafios para que possam responder aos princípios de atuação externa e à posição que o Brasil tem ocupado no cenário mundial. Entre o conjunto de desafios, destaca-se a percepção de um novo arranjo no processo decisório para formulação e execução da política externa brasileira, evidenciado pela “horizontalização”, ou “descentralização horizontal” deste processo, dentro do próprio Poder Executivo, a partir do momento em que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil – MRE (ou Itamaraty) – deixa de atuar isoladamente na condução desta política.

Do ponto de vista metodológico, a verificação dessa hipótese deve compreender tanto uma análise normativa da competência dos diversos órgãos constituintes do Executivo federal quanto uma pesquisa empírica que abranja também a dimensão da práxis política. Este estudo específico busca contribuir para a análise de tal fenômeno por meio da identificação das instituições do Poder Executivo federal brasileiro que têm competência legal para participação neste processo<sup>2</sup> e mediante a apresentação dos principais eixos da evolução da estrutura organizacional do MRE, tal como prevista normativamente, que estão relacionados com a necessidade de adaptação deste ministério ao cenário de intensificação do processo de globalização.

A percepção do surgimento de mudanças significativas no processo decisório para a formulação de qualquer política pública, entre as quais se inclui a externa, coloca-se como relevante por estarem diretamente relacionadas à questão do controle

---

1. Ver, por exemplo, o trabalho desenvolvido por Lafer (2007).

2. Tal como mais bem explicado na seção 4 deste texto, a análise se restringiu aos órgãos de assistência direta e específicos singulares da Presidência da República e dos ministérios.

que a sociedade deve exercer sobre as ações do Estado num ambiente de consolidação e aprofundamento da democracia. O conhecimento da dinâmica decisória e, sobretudo, o acesso a ela, são componentes centrais do processo democrático. Nesse sentido, a possibilidade do exercício do controle social sobre a política externa, e da maior participação da sociedade neste processo – conhecendo seus caminhos decisórios, influenciando em alguma medida sobre ele, ou cobrando seus resultados –, depende de uma atenção constante às mudanças pelas quais a formulação da política externa vem passando e aos novos desenhos que se têm estabelecido.<sup>3</sup>

Para tanto, na próxima seção, procede-se à discussão do quadro teórico no qual se contextualiza a discussão da horizontalização do processo de tomada de decisão em política externa. Em seguida, apresenta-se um histórico do desenvolvimento organizacional do MRE, para, então, se mapear a distribuição normativa de competências relacionadas à política externa na organização do Poder Executivo federal, além do âmbito do MRE. A partir do diagnóstico traçado, serão indicados alguns movimentos adotados por este ministério como resposta ao processo de descentralização horizontal. A combinação das competências adquiridas por outros órgãos do Poder Executivo e a reação do Itamaraty em face deste processo levam ao estabelecimento de um novo arranjo institucional para a elaboração da política externa brasileira, arranjo este peculiar ao novo cenário de inserção brasileira no mundo globalizado.

## 2 MUDANÇAS DA PERCEPÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA

Embora a definição de política externa pareça, num primeiro momento, quase intuitiva, o seu conceito, na verdade, é fortemente influenciado pelas correntes teóricas de análise das relações internacionais. Deste modo, o conceito de política externa tem sido o resultado do embate entre uma tradição europeia de teoria das relações internacionais (realistas, liberais, construtivistas etc.) e uma nova linha de pesquisa que surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) baseada na análise das políticas públicas (política externa comparada, análise de política externa – *foreign policy analysis*, FPA, na sigla em inglês – etc.).<sup>4</sup> Isto ocorre num momento histórico no qual os Estados deixam de deter o monopólio das comunicações com o estrangeiro na representação de seus interesses.

As primeiras abordagens teóricas (de tradição europeia) que buscavam explicar as relações internacionais defendiam a ideia de uma política internacional centrada na figura do Estado, com o objetivo de acumular poder<sup>5</sup> ou obter segurança.<sup>6</sup> Para estes intérpretes, a política externa relacionava-se a preocupações de segurança nacional e, por esta razão, sua condução deveria ser marcada pela ação secreta e estratégica contra os Estados inimigos, o que, por sua vez, garantiria

---

3. No Brasil, essa orientação democrática foi ressaltada, sobretudo, a partir do artigo *Instituições Democráticas e Política Exterior*, de Maria Regina Soares de Lima (2000).

4. É possível encontrar um cotejo mais detalhado das duas tradições em *Handbook of Public Policy* (2006).

5. Conforme apontado por Hans Morgenthau (2003), alemão que fugiu para os EUA na Primeira Guerra Mundial.

6. Essa é a análise de Raymond Aron (2002), sociólogo francês que desenvolveu grande parte de sua teoria no período entre guerras.

o princípio de eficiência, mantendo o Estado no isolamento necessário entre o nacional e o estrangeiro ou internacional.

Contudo, em razão do fenômeno da globalização, resultante da transnacionalização produtiva, financeira e cultural, acompanhada da revolução tecnocientífica, a discussão evoluiu, de forma que, uma vez desmistificada, a política externa é considerada apenas mais uma entre as políticas de governo, resultado do embate entre as coalizões de forças domésticas.<sup>7</sup> De modo complementar, entende-se que as políticas interna, externa e internacional compõem um *continuum* do processo decisório poliárquico.<sup>8</sup> Por esta razão, uma política pública integral deve ser pensada não apenas em seus imperativos nacionais, mas também em termos de utilização dos espaços internacionais relacionados.

Neste contexto em que as políticas internas se tornam cada vez mais internacionalizadas e a política internacional é progressivamente internalizada, impõem-se revisões, de ordem analítica, normativa e empírica, para a compreensão das relações sociais. Deixa-se de compreender a política externa apenas enquanto relações mantidas pelo Estado com Estados estrangeiros, para ampliá-la de forma a se reconhecer a política externa como o conjunto de programas mantidos por um ator com atores estrangeiros, ampliando-se, assim, os atores que poderão ser interlocutores (não apenas Estados, mas também uniões aduaneiras, organizações internacionais etc.) e os temas envolvidos.<sup>9</sup>

De forma geral, a condução da política externa brasileira tem sido monopólio do Poder Executivo desde a primeira Constituição do país, de 1824, situação que não foi alterada nem mesmo pela Constituição de 1988, que marca a redemocratização no Brasil.<sup>10</sup> Em seu âmbito, o MRE conquistou um papel central nesta área. A dinâmica resultante deste arranjo orientou tradicionalmente o processo de tomada de decisão em política externa no Brasil.

A referência normativa mais recente à política externa pode ser encontrada no Decreto nº 5979/2006, o qual estabelece a estrutura regimental do MRE. Neste decreto, determina-se expressamente

---

7. Posição adotada, de forma geral, por todos os expoentes da FPA. Ver, por exemplo, James Rosenau (1966), Robert Putnam (1988) e Helen Milner (1997). Exemplo atual emblemático deste embate diz respeito ao jogo de forças travado no âmbito do governo federal brasileiro (Lula), marcado principalmente pela disputa entre Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Mapa) e Ministério do Meio Ambiente (MMA). São estas duas pastas que mais polarizam tanto o debate para a elaboração de um Código de Florestas, quanto o posicionamento que inclui metas de redução de emissão de gases de efeito estufa, que represente a política externa brasileira para mudanças climáticas durante as negociações internacionais de Copenhague, em dezembro de 2009, e que deve seguir até que se chegue a um acordo com efeito legal para o regime.

8. Termo que passou a ser amplamente utilizado após o trabalho de Helen Milner (1997).

9. Além dos autores citados, ver, também, Phillipe Moreau Defarges (*apud* Smouts, 1999) e Hill (2003).

10. Pesquisa realizada por estudantes da graduação no âmbito do Programa de Educação Tutorial da Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação (PET/Sesu/MEC) evidenciam a regularidade da atribuição constitucional de competências em política externa, desde o período do Império, cf. Sanchez *et al.* (2006). Esta regularidade é ainda mais chocante quando comparada com a regulamentação constitucional prevalecente durante o regime militar de 1964 e após a redemocratização do Brasil e a Constituição de 1988, cf. Sanchez *et al.* (2006a; 2006b). Para a contextualização destes dois trabalhos, v. nota 23.

Art. 1º O Ministério das Relações Exteriores, órgão da administração direta, tem como área de competência os seguintes assuntos:

I - política internacional;

II - relações diplomáticas e serviços consulares;

III - participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras;

IV - programas de cooperação internacional e de promoção comercial; e

V - apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

Parágrafo único. Cabe ao Ministério auxiliar o Presidente da República na formulação da **política exterior** do Brasil, assegurar sua execução e manter relações com Estados estrangeiros, organismos e organizações internacionais. (grifo das autoras).

Nesse cenário, se considerados atinentes à política externa os dispositivos da Constituição de 1988 que se referem a questões internacionais (relações com Estados estrangeiros, representantes diplomáticos, guerra, paz, tratados etc.), é possível concluir que os constituintes optaram por seguir a linha adotada nas constituições anteriores e determinaram que, como regra geral, compete à União manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (Art. 21, I), declarar a guerra e celebrar a paz (Art. 21, II), e legislar sobre comércio exterior (Art. 22, VIII).

De forma mais específica, é competência privativa do presidente da República manter relações com Estados estrangeiros, acreditar seus representantes diplomáticos (Art. 84, VII) e celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional (Art. 84, VIII). O Congresso atua de forma complementar, sendo sua competência resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (Art. 49, I) e autorizar o presidente da República a declarar a guerra e celebrar a paz (Art. 49, II). Observa-se, assim, que o Executivo federal desempenha papel central na condução da política externa – fenômeno que não se restringe apenas ao contexto brasileiro.<sup>11</sup>

Com a já referida diluição da fronteira entre interno e internacional, contudo, o processo decisório em política externa passou a também compreender outros órgãos do Executivo federal, o que coloca na pauta de discussão tanto a possibilidade de incoerências<sup>12</sup> quanto de determinantes da transparência e da democratização neste movimento.<sup>13</sup> Esta emergência de novos atores que passam, de certa forma, a rivalizar com o MRE na condução da política externa deve-se, ainda, a alguns problemas estruturais enfrentados pelas chancelarias de forma geral, como formação generalista

---

11. Como observado, por exemplo, em contextos mais específicos, por Hill (2003) e Hocking (1999).

12. Esta é uma preocupação exarada, por exemplo, por Smouts (1999) e Hill (2003), que entendem como subentendida a noção de intencionalidade e coordenação em qualquer política governamental.

13. Novamente, Hill (2003) evidencia o processo em que os ministérios de Relações Exteriores deixaram de ser conduzidos por "dinastias" com o objetivo de se profissionalizarem e passarem a estar sujeitos à transparência e formas de controle; Maria Regina Soares Lima (2000), por sua vez, analisa o contexto brasileiro de descentralização da política externa.

(*i.e.*, falta de competências técnicas mais específicas, que podem ser encontradas nos ministérios temáticos), escassez de recursos<sup>14</sup> e falta de *constituency* direto.<sup>15</sup>

Neste contexto, observa-se parcial diluição da tradicional centralização da política externa nas mãos do MRE. As transformações da condução da política externa observadas nas últimas décadas caracterizam-se pela contraposição de características da diplomacia tradicional, desempenhada necessariamente pelo corpo diplomático, em relação à diplomacia contemporânea, conduzida por diversos atores, oficiais e não oficiais, governamentais e não governamentais.<sup>16</sup>

A importância do Poder Executivo, contudo, ainda é central na condução da política externa, de modo concorrente ou complementar. De fato, tem-se notado o ressurgimento e o fortalecimento de uma diplomacia presidencial (CASON; POWER, 2009; PRETO, 2006) como parte destas transformações que não elimina, mas certamente enfraquece o domínio racional-burocrático da condução da política externa pelo MRE.

Paralelamente à emergência de uma “nova diplomacia presidencial” ressalta-se também o processo de fragmentação pública da diplomacia, em que ganha importância a participação crescente dos outros poderes (Legislativo e Judiciário) e de outras instâncias do próprio Executivo – nos níveis subnacionais e, sobretudo, no âmbito de outras agências do próprio Executivo federal. Como consequência, não apenas se ampliam os espaços burocráticos de definição da política externa, mas também se tornam mais acessíveis as possibilidades de interlocução da sociedade junto ao governo.

Essa nova diplomacia presidencialista e a pluralização, tanto vertical (na interação com diversos atores sociais e econômicos), quanto horizontal, em relação a outras burocracias, segundo Cason e Power (2009, p.119), coincidem com a crescente inserção internacional do Brasil no período pós-guerra fria. Por sua vez, no plano interno esta condição é marcada profundamente pela democratização e crescimento do poder de *lobby* dos atores não estatais, além do aprofundamento da liderança personalista dos chefes de Estado na condução da política externa, de forma bastante nítida nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luís Inácio Lula da Silva.

Neste processo, o fenômeno de “descentralização horizontal” ou “horizontalização” da política externa torna-se evidente. Com efeito, mesmo que os agentes diplomáticos, geralmente concentrados no MRE, mantenham posição formal de principais condutores e responsáveis pela coordenação geral da formulação de política externa, passam a levar em consideração uma prática de “diplomacia paralela” cada vez mais frequente e algumas vezes mais protagonista por parte de outros ministérios (CASON; POWER, 2009, p. 121) ou órgãos diretos ligados à Presidência da República.<sup>17</sup>

---

14. Cf. Sanchez *et al.* (2006a; 2006b), no caso brasileiro, por exemplo, em 2006 (segundo consta na Lei de Orçamento Anual), destinou-se ao MRE quase 30% dos recursos destinados ao Mapa e ao Ministério da Justiça, e apenas 0,5 % com relação ao total reservado para o pagamento de encargos financeiros da União.

15. Estes são os elementos listados principalmente no trabalho de Hill (2003).

16. No caso do governo Lula, Paulo Roberto de Almeida (2007) fala ainda em “diplomacia partidária”.

17. Veja-se o caso da liderança para a formulação e chefia da delegação brasileira em relação às negociações internacionais sobre mudanças climáticas pela ministra-chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, em 2009 (Cantanhêde, 2009).

Quando se observa o emaranhado de relações que se estabelecem entre os diversos atores estatais, ao tratarem dos mesmos assuntos ou casos específicos que tocam a política externa, aproxima-se uma discussão sobre a reforma dos arranjos institucionais para esta política no processo de reforma do Estado. Restam dúvidas, todavia, quanto ao resultado do confronto entre a estrutura normativa e os processos de atuação e interlocução intraministeriais e entre as várias instâncias do Poder Executivo federal, principalmente na interação com o MRE.

### **3 DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL DO ITAMARATY PARA CONDUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA**

A discussão que se pretende neste estudo insere-se num contexto que evidencia, desde o surgimento do Estado brasileiro, o movimento de centralização da condução da política externa brasileira nas mãos do Itamaraty, órgão de Estado destinado a formular e encaminhar as relações diplomáticas brasileiras na arena internacional. Criado em 1808, após a chegada do príncipe regente D. João VI ao Brasil, com o nome de Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra, o atual MRE tem passado, nos seus dois séculos de história, por profundas transformações.

Não obstante os diversos períodos da história brasileira, com características políticas, econômicas, culturais e sociais específicas, as mudanças presentes na trajetória institucional do Itamaraty parecem apontar para um mesmo sentido, marcado pela ampliação e complexificação do processo de formulação e implementação da política externa.

A sistematização histórica das reformas que definiram, ao longo dos anos, a estrutura organizacional do Itamaraty tem como principal fonte bibliográfica o trabalho de Flávio Mendes de Oliveira Castro, *História da Organização do Ministério das Relações Exteriores*, originalmente publicado em 1983, pela Editora Universidade de Brasília. Em 2009, a obra, cujo balizamento terminava no ano de 1979, foi complementada por Francisco Mendes de Oliveira Castro e reeditada pela Fundação Alexandre de Gusmão em dois volumes, com o título *1808-2008 Itamaraty: dois séculos de história*. No esforço desta reconstrução, para efeitos deste texto destacam-se, de um lado, linhas gerais político-econômicas, de justificativas do contexto das mudanças, apresentadas a seguir, e, de outro, momentos específicos que configuraram as principais reformas, sintetizados no quadro 1, adiante.

De modo complementar, outro autor relevante nessa linha histórica institucional é Zairo Borges Cheibub, o qual, em pelo menos dois artigos (CHEIBUB, 1985; 1989), trabalhou sobre o tema da construção institucional da política externa brasileira.

Os primórdios das mudanças que levariam à configuração da estrutura do MRE tal como conhecida hoje remontam à atuação de José Bonifácio de Andrada e Silva, que, em 1822, ocupou o cargo de Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Reino e dos Negócios Estrangeiros (CASTRO, 1983).

O panorama histórico das diversas gestões do MRE revela um quadro crônico de implementação de mudanças e reformas na estrutura orgânica do Itamaraty. Embora, em algumas gestões, tais mudanças tenham sido empregadas de forma mais ampla e

impactante do que em outras, a trajetória do MRE parece marcada por uma constante construção, na busca de andares maiores e mais altos para atender ao ritmo do crescimento e da intensificação das relações internacionais e das demandas que exigiam respostas e encaminhamentos mais eficientes da política externa. Do ponto de vista quantitativo, o crescimento do quadro de pessoal é um dado revelador: se, em 1822, a Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Guerra contava com quatro oficiais, dois porteiros e quatro enviados ao exterior, em outubro de 2008 o MRE dispunha de 3399 funcionários – 1299 diplomatas, 813 oficiais de chancelaria, 699 assistentes de chancelaria e 588 funcionários em outras categorias (CASTRO, 2009, v. 2, p. 13).

Nesse processo, tanto fatores internos do Estado brasileiro quanto questões externas do cenário mundial têm-se mostrado decisivos para determinar os rumos das mudanças pelas quais passaria o Itamaraty. Do ponto de vista interno, a formação e o desenvolvimento do principal órgão responsável pela política externa brasileira estavam atrelados ao próprio sentido da construção do Estado nacional. Em diversos períodos da história, a implementação de mudanças na estrutura organizacional e na dinâmica de funcionamento do MRE refletia demandas por reformas em todos os órgãos da administração pública. Do mesmo modo, os princípios norteadores da política de cada governo que assumia o poder interferiam na direção que a política externa deveria seguir e, conseqüentemente, na redefinição da estrutura do MRE. Sob o âmbito externo, a intensificação das relações internacionais entre os países, o avanço do multilateralismo, a criação e a proliferação de organizações internacionais impuseram um papel cada vez mais presente ao Estado brasileiro no cenário mundial, o que levou à necessidade de reformas para ampliar e dinamizar a estrutura do MRE.

Nesse contexto, as duas primeiras décadas pós-Independência foram marcadas por uma profunda ligação entre a institucionalização da política externa e uma reorientação do interesse nacional, a partir de uma visão mais abrangente do que a existente à época da Independência (CERVO e BUENO, 2002, p. 53). Esta associação foi fortalecida com o controle que o Parlamento passou a exercer sobre a política externa a partir de 1830, particularmente pela apreciação anual do orçamento do ministério, com base no Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros, cujo encaminhamento à Câmara dos Deputados tornou-se obrigatório por lei (CERVO e BUENO, 2002, p. 53).

À medida que a visão sobre o sentido de um interesse nacional ia se consolidando de forma autônoma, desvinculando-se da herança portuguesa, construía-se e afirmavam-se os diversos órgãos de Estado e instituições públicas destinados a implementá-la. O fortalecimento do processo de institucionalização da política externa ganha impulso com o projeto político de 1844 que, pondo fim ao sistema dos tratados, abriu caminho para o surgimento de um novo modelo de política externa, pautado, principalmente, pela afirmação do interesse nacional e pela busca de uma racionalidade capaz de transformá-lo em metas concretas.

De acordo com Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2002, p. 65-66), entre 1844 e 1876 o cenário político brasileiro foi marcado por fatores que impulsionaram o desenvolvimento desse novo modelo. Aspectos como a existência de instituições estáveis, o conservadorismo político, a conciliação dos partidos e a participação ativa de outros atores políticos centrais – como o Conselho de Estado, o Parlamento e o próprio

Dom Pedro II – na formulação e execução da política externa são lembrados, pelos autores, como decisivos na continuidade e coerência do novo paradigma então vigente.

Somados e esses elementos, destaca-se, ainda, a figura dos homens de Estado, que formavam, àquela época, um seleto quadro de pessoal, que transitava pelas diversas funções públicas. Nesse sentido, na síntese dos referidos autores,

“a política externa era, pois, uma responsabilidade coletiva que abrangia o conjunto das instituições e perpassava os partidos, os órgãos e o Ministério dos Negócios Estrangeiros. Era feita pelos homens que a moldavam a suas ideias, temperamentos, percepções do interesse nacional e métodos de ação” (CERVO e BUENO, 2002, p. 67-68).<sup>18</sup>

Com o advento da República, em 1889, três mudanças significativas impactaram o curso da diplomacia e do, a partir de então, denominado Ministério das Relações Exteriores. Em primeiro lugar, destaca-se a alteração do eixo diplomático de Londres para Washington e a conseqüente americanização das relações internacionais; em segundo lugar, registra-se o desempenho exitoso do corpo diplomático no longo processo de delimitação das fronteiras; e, finalmente, observa-se a ampliação do papel que o Brasil passa a desempenhar nas relações continentais e mundiais (FAUSTO, 2006, p. 405).

Após um período de instabilidade política que se refletiu nas sucessivas e efêmeras gestões do MRE, a ascensão de José Maria da Silva Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco, à chancelaria e a sua continuidade por dez anos no cargo, de 1902 a 1912, possibilitaram a realização desse quadro de mudanças e a consolidação da prática da diplomacia brasileira. Não é à toa que este momento que resultou num grande prestígio para o Itamaraty tenha sido identificado por Cheibub (1985, p. 120; 1989, p. 98) como diplomacia carismática.

O pensamento e as ações de Rio Branco foram marcados por princípios e estratégias sintonizados com o espírito da época e com a defesa do interesse nacional. Ao mesmo tempo em que a conjuntura político-econômica internacional fazia crescer o peso dos EUA em face das potências tradicionais da Europa Ocidental, estreitavam-se as relações comerciais entre o Brasil e o país norte-americano. No fim do século XIX, a substituição da monarquia pela república aumentou a afinidade entre os dois países e, em 1905, a legação do Brasil em Washington foi elevada à condição de embaixada, tornando-se a primeira nesta categoria. Como medida de reciprocidade, os EUA também elevaram sua representação diplomática no Rio de Janeiro a embaixada, a primeira dos EUA na América Latina (GARCIA, 2000, p. 86).

Em paralelo à aliança não escrita com os EUA, a habilidade que consagraria Rio Branco desenvolveu-se no campo da demarcação de limites, pondo fim a querelas de longa data com diversos vizinhos sul-americanos. A política de limites, que pragmaticamente contou com o apoio selado da liderança estadunidense, estabeleceu as condições para um relacionamento pacífico e amistoso na América do Sul e o fortalecimento do pan-americanismo.

---

18. Tanto pela forma de recrutamento livre dos diplomatas que fazia da administração pública parte da propriedade senhorial, quanto pela confusão de interesses daqueles que representavam a diplomacia com seus interesses pessoais, exemplificados pela forma de como não recebiam um salário fixo, Cheibub (1985, 1989) classificou, de acordo com os tipos ideais weberianos, o período como “patrimonial”, ou da “diplomacia imperial”.



Finalmente, as ações conduzidas pelo patrono da diplomacia brasileira inauguraram uma nova fase da inserção política do Brasil no cenário internacional. A realização, em 1906, da III Conferência Internacional Americana, no Rio de Janeiro, e a participação da delegação brasileira chefiada por Rui Barbosa na II Conferência Internacional de Paz, realizada em Haia, Holanda, em 1907, são marcos importantes deste processo.<sup>19</sup>

Com a morte de Rio Branco em 1912, a diplomacia brasileira recebia um sólido legado, formado pela materialização de diversas conquistas, da delimitação das fronteiras à maior inserção do país no cenário internacional. Em contrapartida, os episódios históricos que se destacariam nos anos seguintes, como as duas guerras mundiais, o holocausto, a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), o crescente papel das organizações internacionais e o fenômeno da globalização imporiam novos desafios à política externa brasileira e à estrutura e dinâmica do MRE.

Nesse sentido, ainda na Primeira República continuaram os esforços de adaptação do Itamaraty às novas exigências dos cenários nacional e internacional e preparação da estreia de uma nova fase também para a diplomacia brasileira, caracterizada pelo período burocrático-racional (CHEIBUB, 1985, p.123; 1989, p. 98). Esta situação começa de fato a ser alterada, sob influência de Mauricio Nabuco, primeiro oficial da Secretaria de Estado, e o “homem forte” que veio para implementar uma reforma do serviço público fora e dentro da diplomacia, por exemplo, com melhora substancial na distribuição de pessoal e estabelecimento de uma rotina de trabalho (CHEIBUB, 1985, p. 125).

A Revolução de 1930 e a ascensão de Getúlio Vargas ao poder tiveram papel decisivo na reordenação política, econômica, social e cultural do país. A passagem de uma estrutura eminentemente agrária e rural para uma sociedade cada vez mais urbana e industrializada, dotada de uma base econômica diversificada, teve, no Estado conduzido por Vargas, um ator central deste processo. Na Era Vargas (1930-1945), o papel do Estado foi radicalmente alterado. No lugar de representar apenas os interesses de um setor da sociedade, as oligarquias agroexportadoras, o Estado deveria promover o novo modelo político-econômico do nacional-desenvolvimentismo. Assim, a centralização do poder é combinada com a ampliação da autonomia e da capacidade de intervenção do Estado brasileiro (DINIZ, 2004, p. 6).

Para tanto, durante o Estado Novo ganha destaque a reforma para modernização da máquina pública, consubstanciada por meio da criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP) em 1938. Na esteira de uma modernização conservadora, o novo órgão deveria imprimir racionalidade e eficiência ao serviço público, valorizando a seleção de funcionários especializados que ingressassem nos quadros do Estado pelo critério do mérito. Assim, buscava-se romper com o modelo da República Velha, no qual, pela prática clientelista, a troca de favores ou de compromissos políticos determinava o acesso aos cargos públicos. Apesar do esforço para dotar a burocracia estatal de quadros técnicos e especializados, manteve-se um sistema misto, pois ao lado dos funcionários públicos concursados

---

19. Além disso, ainda no plano multilateral, vale mencionar a assinatura do Brasil da Convenção Sanitária Internacional (1905), da Convenção Postal Universal (1906) e da Convenção Radiotelegráfica (1906).

permaneceu o pessoal extransumerário, cuja admissão dependia de conexões políticas ou pessoais (FAUSTO, 2003, p. 379).

O período conhecido como democracia liberal (1945-1960) é marcado por profundas mudanças do cenário internacional. A criação da ONU inaugura uma nova era para as relações internacionais, na qual o multilateralismo terá papel cada vez mais importante. No plano interno, o país vive um período de estabilidade democrática e dá continuidade ao projeto nacional-desenvolvimentista, calcado na industrialização e na política da substituição de importações. Neste contexto, o início da década de 1950 registra a promulgação de decretos e leis para a reforma do serviço público em geral, com a criação de comissões para refletir sobre as alterações em vários ministérios. Não há grande novidade quanto à mudança de paradigma que caracterizaria a diplomacia brasileira nesta época, senão um aprofundamento da racionalização burocrática já iniciada na década de 1930 (CHEIBUB, 1985, p. 128).

Durante o início do regime militar (1964-1967) novas mudanças alteraram a estrutura e o funcionamento do MRE. Apesar dos equívocos do governo Castello Branco, que tentou reduzir a política externa às questões da bipolaridade e da segurança nacional, o primeiro governo militar não conseguiu escapar do universalismo realista, por meio do qual o Brasil deveria se inserir nas relações prioritárias com o Ocidente, e serem os mercados internacionais ampliados para os produtos de exportação brasileiros.

O estabelecimento do regime militar e a conjuntura política, social e econômica da época apontavam para uma necessidade crescente de reestruturação da máquina pública, visando dar mais racionalidade, eficiência e agilidade aos seus atos e aos serviços por ela prestados. Na tentativa de romper com um cenário crônico do populismo os militares levaram a cabo um amplo programa de reforma administrativa, cujas orientações centrais emanaram do Decreto-Lei nº 200/67. Embora teoricamente destinada a atingir toda a máquina administrativa, a reforma concentrou-se em setores prioritários para a realização do programa de governo, sobretudo a partir da reestruturação das secretarias gerais dos ministérios.

No caso do MRE, vale destacar que tal reforma associa-se à retomada de algumas diretrizes fundamentais da política externa brasileira, que se centra, novamente, no projeto de desenvolvimento nacional. No final da década de 1970, o segundo choque do petróleo potencializa a crise financeira pela qual passava o Estado brasileiro, pondo fim ao “milagre econômico”. Ao mesmo tempo, as demandas pela redemocratização do país tornam-se crescentes, promulgando-se, em 1979, a Lei de Anistia e ganhando força o movimento *Diretas Já!* Nesta fase, consolidado o modelo de formação de quadros do serviço diplomático, voltado para a burocratização racional e coerente da condução da política externa, nota-se ruptura em relação ao sentido profissional da atividade do diplomata. Neste período, sobretudo, pelo prestígio profissional até então adquirido e também respeitado pelos militares, evidencia-se a autonomia do MRE e os diplomatas passam a buscar uma posição mais decisiva para uma maior influência política na *formulação* das posições internacionais do país, ou seja, na proposição de conteúdo substantivo da política externa (CHEIBUB, 1985, p. 129).

A década de 1980 é marcada por um contexto bastante particular, no qual o processo de transição democrática e a ampla participação da sociedade na formação

de um novo pacto político ganham centralidade. No plano internacional, mudanças profundas inauguram uma nova ordem mundial. A abertura econômica e política da ex-URSS e a queda do muro de Berlim, de um lado, encerram a bipolaridade que vigia desde o fim da Segunda Guerra. De outro lado, a ascensão de Thatcher e Reagan ao poder inaugurou uma era de orientação liberal-conservadora. Desenhava-se, assim, um paradoxo. Ao mesmo tempo que a Constituição de 1988 consolidava direitos políticos, sociais e econômicos para os brasileiros, o avanço do modelo neoliberal desafiava a implementação de tais direitos.

Em paralelo a esse processo, a intensificação do fenômeno da globalização trouxe temas novos para a agenda internacional, como os relativos ao meio ambiente, aos direitos humanos, ao desenvolvimento econômico, científico e tecnológico, ao comércio global justo, entre outros. Diante deste novo cenário, o Itamaraty passa por novas mudanças para dotar de maior efetividade sua capacidade de resposta a tais demandas. Diante destes novos temas, o MRE, na década de 1990, recupera a centralidade do multilateralismo e fortalece os processos de integração regional, a partir do Mercosul.

Se por um lado, contudo, a expansão das atividades do Itamaraty que emerge nessa fase sugere um fortalecimento do órgão, por outro lado o movimento aparentemente contraditório caracterizado pela fuga de diplomatas para outras agências do governo em busca de melhores salários quando lotados fora do MRE<sup>20</sup> poderia, num primeiro momento, representar seu enfraquecimento. Ocorre que o reconhecimento do prestígio destes funcionários, decorrente de sua formação no desempenho de funções do Estado, pelas outras agências que os recebiam à época, indica um julgamento favorável ao MRE (CHEIBUB, 1985, p. 130) a ponto de, muitas vezes, diplomatas chefiarem o número crescente de assessorias e secretarias para assuntos internacionais destas outras agências – levando à formação de “mini-MREs”.

O quadro 1 busca sintetizar as principais alterações introduzidas por algumas gestões do MRE, visando adequar a estrutura do órgão às mudanças de conjuntura interna e internacional vividas em cada época.

QUADRO 1  
**Principais mudanças na estrutura organizacional do MRE – 1808-2008**

Principais mudanças Gestão MRE	Relação entre MRE, missões diplomáticas e consulares	Organização interna do MRE	Recursos humanos
José Bonifácio (1822)	Criou uma estrutura básica material e de pessoal para fins de assessoramento e formou o tripé em que até hoje se apoia o Itamaraty: Secretaria de Estado, missões diplomáticas e repartições consulares.		
		Desmembramento da Secretaria dos Negócios Estrangeiros da Secretaria da Guerra, levando a uma maior especialização de cada um dos assuntos. Repartição dos Negócios Estrangeiros.	
Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, o Visconde de Sepetiba (1833-1834)	Primeiro Regimento ou Sistema Consular do Brasil e Primeiro Regimento das Legações, que fixam normas de conduta e princípios da diplomacia nacional.		

(Continua)

20. De acordo com Cheibub (1985, p. 130), esse movimento de evasão de diplomatas pelo crescente interesse fora do Itamaraty é bastante significativo, de modo que, em 1982, 44 diplomatas estavam lotados em outros órgãos do governo, sendo 13 embaixadores do total de 100 diplomatas nesta posição.

(Continuação)

Principais mudanças Gestão MRE	Relação entre MRE, missões diplomáticas e consulares	Organização interna do MRE	Recursos humanos
Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho, Visconde de Sepetiba (1840-1842)		Primeiro Regulamento da Secretaria de Estado (RSE) – dividiu a repartição de acordo com critérios geográfico (três seções) e funcional (uma seção).	Instituiu o concurso público de habilitação para a seleção de funcionários e ascensão na carreira. <sup>21</sup>
Paulino José Soares de Souza (1849-1853), Visconde do Uruguai	Decreto que fixou o número e as categorias das missões diplomáticas.		
José Maria da Silva Paranhos, o Visconde de Rio Branco (1858-1859)		Regulamento Paranhos (reforma a estrutura do órgão). Aquisição de uma sede própria.	Crecimento quantitativo do pessoal lotado. Atualização dos vencimentos. Criação do cargo de consultor.
José Maria da Silva Paranhos Jr., o Barão do Rio Branco (1902-1912)	1905 – primeira embaixada brasileira (em Washington). Ampliação da rede consular (entre 1905 e 1911 foi ampliada em 25 novos consulados). Diplomatas em caráter permanente em quase todos os países latino-americanos.	1906 – aprovado o Regulamento Rio Branco para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, o qual amplia as funções do Gabinete do Ministro e determina a existência de cinco seções: protocolo; negócios políticos e diplomáticos; negócios consulares; contabilidade; e arquivo.	
Lauro Muller (1912-1917)		Ampliação dos serviços da Secretaria de Estado e adoção da combinação dos critérios funcional e geográfico para novos órgãos.	Número de funcionários quase dobrou.
Nilo Peçanha (1917-18)		Crescimento dos setores econômico e comercial do MRE (busca de novos mercados).	
Azevedo Marques (1919-1922)	Estruturação do corpo diplomático e do corpo consular.		
Otávio Mangabeira (1926-1930)	Regulamentou os serviços existentes e implantou serviços novos, além de reformar e melhorar as instalações do corpo diplomático.		
Afrânio de Mello Franco (1930-1933)	Introdução de inovações na organização e estrutura de todo o ministério e não somente na Secretaria de Estado (início da construção do "Itamaraty moderno"). Tratamento conjunto das três carreiras (Secretaria de Estado, Corpo Diplomático e Corpo Consular) e estabelecimento da rotatividade entre secretaria e exterior, diminuindo a lacuna quando cada carreira valorizava apenas um aspecto do serviço exterior (a primeira muito administrativa e voltada para o ambiente interno, as duas últimas muito desnationalizadas, sendo a última até então com atenção para questões econômicas e comerciais), ampliação e aperfeiçoamento dos órgãos do MRE destinados ao comércio exterior, aos assuntos consulares e à política de imigração. Primeira Comissão de Promoções e Remoções em direção a uma carreira mais meritória.		
Oswaldo Aranha (1938-1945)	Fusão das carreiras consular e diplomática em uma única. Criação do Instituto Rio Branco (IRB) em 1945 – escola para diplomatas, lembrando de certo modo o treinamento dos militares pela Escola Superior de Guerra (ESG), com ingresso por concurso, trazendo democratização e burocratização e acarretando heterogeneidade do quadro de origem dos diplomatas.		
João Neves da Fontoura (1951-1953)	Criação da Comissão Alencastro Guimarães e, posteriormente, da Comissão Leitão da Cunha. Os trabalhos de ambas as comissões resultaram em uma série de determinações para a reforma do MRE que integraram um relatório final em 1953. Embora este relatório não tenha se convertido em lei, suas orientações foram sendo utilizadas por meio de portarias.		
Negrão de Lima (1958- 1959)	Criação do Serviço de Relações com o Congresso, para estreitar o contato com as comissões de Relações Exteriores do Senado e da Câmara dos Deputados.		
Afonso Arinos de Melo Franco (1961)	Principal reforma realizada no Itamaraty até então (reorganização do MRE). Melhor coordenação na estrutura do MRE, bem como distribuição mais racional do trabalho. Criação da Comissão de Coordenação da Política Econômica Exterior, presidida pelo MRE, mas composta por diversos ministérios, bancos públicos e outros órgãos do Estado.		
Juracy Magalhães (1966-1969)		Reforma do MRE para atender aos interesses do comércio exterior, a fim de se realizar com mais eficiência a promoção comercial.	
Magalhães Pinto (1967- 1969)		Aprovação do Regimento Interno da Secretaria de Estado (Rise), a qual passa a ser dividida em seções geográficas e funcionais (temáticas).	

(Continua)

21. Em tais concursos, porém, aqueles que já exerciam os cargos de amanuenses ou já eram empregados do corpo diplomático tinham preferência para o cargo de oficial (Castro, 1983, p. 68). A exigência de habilidades específicas, como o conhecimento das línguas latina, francesa e inglesa, tornava o ingresso possível apenas para uma parte da elite ilustrada.

(Continuação)

Principais mudanças Gestão MRE	Relação entre MRE, missões diplomáticas e consulares	Organização interna do MRE	Recursos humanos
Mario Gibson Barbosa (1969-1974)		Mudança do Itamaraty para Brasília, o que leva à adoção de medidas destinadas à modernização de sua estrutura.	Criação do cargo de conselheiro (1973).
Saraiva Guerreiro (1979-1985)	Classificação dos consulados-gerais em dois tipos: de primeira e de segunda classe.	Criação de cinco novos departamentos vinculados à Secretaria-Geral. Descentralização das funções da Secretaria-Geral. Criação de quatro subsecretarias-gerais.	
Francisco Rezek (1990-1992)		Criação de três secretarias-gerais. Criação do Departamento de Meio Ambiente. Priorização das questões de integração regional via Mercosul.	
Celso Lafer (1992)		Retorno a uma única secretaria-geral de relações exteriores. Introdução de duas subsecretarias-gerais para temas econômicos. Criação de novas unidades temáticas (ambientais, econômicas, comerciais e de integração).	
Fernando Henrique Cardoso (1992-1993)		Unificação da Subsecretaria-Geral de Assuntos Econômicos (SGAC) e da Subsecretaria-Geral de Integração, Promoção Comercial e Cooperação (SGIC). Criação da Comissão de Aperfeiçoamento da Organização e das Práticas Administrativas do Itamaraty (Caopa).	
Luiz Felipe Lampreia (1995-2001)		Criação do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (DHS). Criação da Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis (DDS). Criação da Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico (CGPE).	
Celso Lafer (2001-2002)		Desmembramento da Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos (SGAP) em Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Bilateral (SGAP) e Subsecretaria-Geral de Assuntos Políticos Multilaterais (SGAM). O Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DTE) passou a contar com a nova Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (DPAD). Restauração da Coordenação de Acompanhamento de Mecanismos Políticos Multilaterais (CAM). Criação de novas unidades no Departamento Econômico (organizações econômicas; acesso a mercados; propriedade intelectual; e defesa comercial e salvaguardas).	
Celso Amorim (2003 - )	Reformulação da rede consular.	Criação da Coordenação-Geral de Ações Internacionais de Combate à Fome (CGFOME). Criação da Direção-Geral Cultural (DG), com a nova Divisão de Promoção da Língua Portuguesa (DPL). Criação da Subsecretaria-Geral da América do Sul.	

Fonte: Elaboração das autoras, com dados de Castro (1983; 1989) e Cheibub (1985; 1989).

A partir da reconstrução do contexto histórico e da sistematização do histórico institucional apresentada no quadro 1, é possível, então, avaliar as mudanças que marcam o processo de formação de quadros do MRE, em especial nos anos 2000, no sentido de seu incremento e democratização. Esta década é marcada, sobretudo, pelo

ganho de especialização das funções geográficas e temáticas no âmbito interno do MRE, que, por sua vez, acarretou o crescimento e a redefinição de seus quadros.

As décadas recentes assinalam uma significativa alteração no perfil dos concursos públicos para o ingresso na carreira, que inclui desde a ampliação do número de vagas<sup>22</sup> e aumento dos salários até a maior participação de mulheres, realização das provas em todas as capitais do país, bolsas para candidatos afrodescendentes se prepararem para o concurso, e mudanças no perfil da prova – a qual, nos últimos concursos, aboliu provas orais e o caráter eliminatório do exame de francês, integrando o idioma espanhol também com caráter classificatório.

Esta expansão e complexificação da estrutura do Itamaraty estão relacionadas à tentativa de recentralização da condução da política externa em seu âmbito, num contexto de horizontalização de tal política, como será abordado na próxima seção, seja por meio de sua introdução no domínio do MRE, seja por meio da coordenação de diplomatas lotados em outros ministérios ou secretarias.<sup>23</sup> De fato, embora, com uma especialização deste tipo, a capacidade decisória do MRE na condução da política externa em geral seja aprimorada, as transformações em sua estrutura interna básica continuam a seguir diretrizes de descentralização (CASTRO, 2009, p. 14).<sup>24</sup> Este processo de tentativa do MRE de centralizar a política externa em suas mãos por meio da especialização e complexificação (descentralização interna) ocorre num contexto de competição entre o ministério e as demais pastas do Poder Executivo federal, como se demonstra a seguir.

---

22. Desde 2006, tem contado com cerca de 100 vagas anuais, número substancialmente maior em relação às tradicionais 30 vagas.

23. Nota-se a continuidade no aumento do número de diplomatas lotados fora do MRE desde o início da década de 1980. Se, em 1982, havia, pelo menos, 44 diplomatas lotados em outros órgãos do governo (v. nota de rodapé n. 18), entre 1988 e 2007, segundo Ariane C. Roder Figueira (2009, p. 155): “750 funcionários do Itamaraty serviram em outras burocracias federais, enquanto que (*sic*) apenas 77 funcionários vieram de fora para dentro dessa organização (de outras pastas ministeriais), isto é, prestar serviços de natureza técnica sobre assuntos adjacentes à atividade diplomática como, por exemplo, assessores para assuntos jurídicos”. Diferentemente do movimento que ocorreu no início da década de 1980, contudo, o período mais recente não pode ser considerado uma evasão dos diplomatas atribuída às baixas condições de salário. De fato, como exposto na sequência do texto, tal dispersão pode estar relacionada à tentativa de centralização dos assuntos de política externa nas mãos dos diplomatas profissionais. Este fator também está na base do aumento do número de diplomatas ingressantes no MRE, que passa a buscar um perfil mais diversificado em seus quadros, de forma a possibilitar maior produção e circulação das informações e da disseminação da própria atividade da política externa.

24. Como lembra Castro (2009, p. 14): “Essas transformações ficaram registradas nos organogramas da Secretaria de Estados das Relações Exteriores (SERE), que é como o Estado-Maior que comanda todo o sistema operativo, desde as ampliações do número de Embaixadas do Brasil, e a extensão da rede consular até na aplicação da legislação que autoriza a assinatura de atos internacionais e regulamenta a carreira diplomática”. Nota-se, ainda, que essa descentralização institucional interna ocorre, sobretudo, de modo cada vez mais ligado a questões temáticas e específicas, a exemplo da criação, em 2001, da Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (DPAD) no âmbito do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DME), encarregada principalmente das negociações internacionais para mudanças do clima, conforme último Regimento Interno da Secretaria de Estado (Portaria MRE nº 212 de 2008, Art. 41, V).

## 4 DESCENTRALIZAÇÃO HORIZONTAL DAS COMPETÊNCIAS RELATIVAS À POLÍTICA EXTERNA EM 2008<sup>25</sup>

Ao contrário do que ocorre com a análise do desenvolvimento institucional do MRE neste trabalho, que abrange o período de 1808 a 2008, em razão da extensão do período de análise e do número dos demais órgãos que compõem o Poder Executivo federal, optou-se, nesta pesquisa, por mapear, classificar e relacionar as competências normativas dos órgãos que compõem o Executivo tal como previstas na normativa em vigor em 2008.

De acordo com a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o Poder Executivo é exercido pelo presidente da República com o auxílio dos ministros de Estado (cf. CF/1988, Art. 76). A criação e a extinção de ministérios e órgãos da administração pública é competência (não exclusiva nem privativa) do Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República (cf. CF/1988, art. 48, XI), mas a iniciativa de leis que dispõem sobre a criação e a extinção de ministérios e órgãos da administração pública é privativa do presidente da República (cf. CF/1988, art. 61, §1º, II, e).

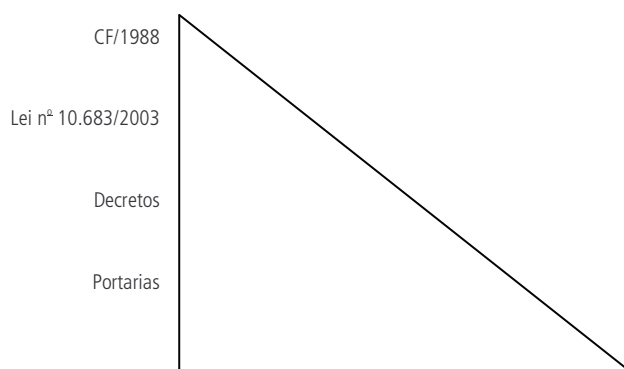
O quadro regulatório que define a estrutura do Poder Executivo obedece à lógica de uma pirâmide em cujo topo encontra-se a CF/1988 e em cuja base encontram-se as diversas portarias específicas de cada ministério ou secretaria. A organização da Presidência e dos ministérios, por sua vez, é definida em grandes linhas pela Lei nº 10.683/2003 e regulamentada por decretos presidenciais específicos. Estes decretos, por fim, baseiam os regimentos internos de cada um dos órgãos analisados, os quais são publicados em formas de portarias.

---

25. Esta seção desenvolve e aprofunda trabalhos realizados anteriormente em outros âmbitos. A primeira pesquisa a aproximar as autoras foi desenvolvida sob a coordenação de Michelle Rattón Sanchez e Elaine C. G. da Silva no Programa Especial de Treinamento da coordenação Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (PET/Capes/MEC) da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, sob o título *Constituição e Política Externa*, com a participação dos seguintes alunos: Ana Mara França Machado, Camila Lissa Asano, Evorah Lusci Costa Cardos, Gabrielle Timóteo, Priscila Spécie e Thiago Vidal. Deste trabalho, resultou um relatório de pesquisa que analisa todos os períodos constitucionais (Sanchez *et al.*, 2006), elaborado por todos, e dois artigos aprofundados por quatro autoras comparando o período militar com o pós-1988 (Sanchez *et al.*, 2006a, 2006b). Uma pesquisa paralela foi desenvolvida, na sequência, no âmbito do Fórum Contexto Internacional e Sociedade Civil (Focos), organizado pela Fundação Getúlio Vargas e pela Fundação Friedrich Ebert, envolvendo Cássio Luiz de França, Elaine C. G. da Silva, Michelle Rattón Sanchez e Priscila Spécie, bem como alguns alunos da graduação que participaram de um grupo de estudo Focos no início da pesquisa, ainda sem resultados publicados além de um artigo sobre a pesquisa por Sanchez e França (2009) no jornal Valor Econômico de 24 de abril de 2009, cujo título é *A horizontalização da política externa brasileira*. O presente texto é a última etapa no desenrolar desta pesquisa, que passou a ser desenvolvida pelas autoras no âmbito do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (NDD-Cebrap).

FIGURA 1

### Quadro regulatório das competências do Poder Executivo federal



Elaboração das autoras.

Neste cenário, a Lei nº 10.683/2003 dispõe que a estrutura da Presidência da República é a apresentada a seguir.

1. Constituem a Presidência da República: Casa Civil, Secretaria-Geral, Secretaria de Relações Institucionais, Secretaria de Comunicação Social, Gabinete Pessoal, Gabinete de Segurança Institucional, Núcleo de Assuntos Estratégicos, Controladoria-Geral da União, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, Ministério de Aquicultura e Pesca, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, e Secretaria Especial de Portos.
2. Integram como órgãos de assessoramento do presidente da República:<sup>26</sup> Conselho de Governo, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Conselho Nacional de Política Energética, Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, Advogado-Geral da União, e Assessoria Especial do Presidente da República.
3. Integram como órgãos de consulta do presidente da República: Conselho da República e Conselho de Defesa Nacional.

Por sua vez, os ministérios arrolados pela referida lei são os seguintes: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério das Cidades (MCidades); Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT); Ministério das Comunicações (MC); Ministério da Cultura (MinC); Ministério da Defesa; Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério da Educação (MEC); Ministério do Esporte (ME); Ministério da Fazenda (MF); Ministério da Integração Nacional (MI); Ministério da Justiça (MJ); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério das Minas e Energia (MME); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); Ministério da Previdência Social;

26. O Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal inclui ainda quatro órgãos: Comissão de Ética Pública; Conselho Nacional de Biossegurança; Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; e Conselho Nacional de Desestatização. Estes órgãos, contudo, não estão previstos na Lei nº 10.683/2003.



Ministério da Saúde (MS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério dos Transportes (MT); e Ministério do Turismo (Mtur).

Em razão do quadro regulatório das competências do Poder Executivo federal, os documentos analisados para levantamento dos órgãos com competência em política externa foram a CF/1988, a Lei nº 10.683/2003, a Lei Complementar nº 73/1993, e todos os decretos específicos dos ministérios e secretarias que o compõem. A princípio, as portarias que estabelecem os regimentos internos destes não foram incluídas, pois, diferentemente do que ocorre com os decretos, grande parte delas não está disponível na internet para consulta.<sup>27</sup>

Após a compilação dos documentos legais, passou-se à identificação de órgãos relacionados à política externa. Entre os órgãos de diversas naturezas, optou-se por incluir na análise apenas os órgãos de assistência direta e os específicos e singulares, em razão de sua maior proximidade com o dia a dia dos ministérios e secretarias. Desta maneira, órgãos colegiados, autarquias (como as agências reguladoras) e órgãos vinculados (a exemplo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea) não foram incluídos na análise.

Todos os órgãos selecionados cuja competência era descrita com a inclusão dos termos “internacional”, “exterior” e “estrangeiro” foram arrolados, bem como aqueles cujo tema foi considerado naturalmente internacional, o que incluiu “refugiados”, “defesa comercial” (*antidumping*, direitos compensatórios e salvaguardas), “países” e “países vizinhos”, “transfronteiriços”, “importações” e “exportações”, “Mercosul”, “Alca”, “acordos” ou “blocos regionais” e “tratados”.

Procedeu-se, então, à classificação de sua competência a partir do quadro do ciclo de vida das políticas públicas. De acordo com Celina Souza (2006, p. 24), do ponto de vista teórico-conceitual a política pública compreende um campo holístico e multidisciplinar “e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos” (SOUZA, 2006, p. 24). Para efeitos da presente análise, destacam-se os processos e, em especial, o processo de tomada de decisão da política externa, estudado a partir do ciclo de vida das políticas públicas.

O quadro 2 evidencia, com alguns exemplos, como as fases das políticas públicas são definidas diferentemente por diversos autores.<sup>28</sup>

QUADRO 2

**Comparação das fases das políticas públicas**

Howlett, Ramesh e Perl (2009)	Vargas (1992)	Bucci (2002)	Muller (2000)	Frey (2000)
Definição de agenda	Formação	Formação	Identificação do problema	Problematização
Formulação	Formulação		Desenvolvimento do programa	Formação da agenda
Decisão				Formulação e decisão
Implementação	Implementação	Execução	Implementação	Implementação
Avaliação	Avaliação	Avaliação	Avaliação	Avaliação
	Reformulação		Conclusão	

Elaboração das autoras.

27. Observa-se, contudo, que a análise específica destas portarias possibilita detalhamento da organização não presente nos decretos que estabelecem a estrutura regimental de cada ministério ou secretaria. Não obstante, conforme entrevista com funcionários dos ministérios, o decreto é o documento único mais detalhado possível de se encontrar, visto que cada órgão dos ministérios e secretarias terá sua própria portaria.

28. Conforme indicado em Sanchez *et al.* (2006b, p. 127).

Essas diversas fases apresentadas pelos estudiosos das políticas públicas atuam como modelo de observação da dinâmica caótica, enquanto, na prática, visualizam-se tênues as fronteiras entre uma e outra fase. Observa-se, contudo, que, para a identificação das instituições e atores responsáveis pela condução de cada etapa, além da conseqüente possibilidade de controle democrático dos órgãos competentes, o modelo mostra-se bastante útil.

Com o objetivo de compreender a fragmentação institucional da política externa são ressaltadas duas fases do processo de tomada de decisão: formulação e implementação. A formulação consiste na operacionalização do tratamento de uma questão levada à agenda governamental por meio do desenvolvimento de diversas alternativas ou soluções que serão escolhidas (decisão) para a ação (HALPERN, 2006, p.154). A fase de implementação diz respeito à aplicação das decisões e, assim, do momento de confronto entre as políticas públicas e a realidade. Nota-se que esta aplicação, mesmo com a necessidade de conformar determinadas diretrizes, pode sofrer ajustes. Isto ocorre de acordo com a elaboração de planos e programas de ação que envolvem diferentes atores, e que, por sua vez, detalham e aplicam decisões conforme sua interpretação e meios disponíveis (MÉGIE, 2006, p. 285).

A atenção central na etapa de formulação e de implementação se explica por duas razões. De um lado, apesar de próximas no ciclo, há uma diferença nítida entre estas duas fases,<sup>29</sup> muitas vezes reforçada pelos diferentes atores responsáveis por cada uma.<sup>30</sup> Por outro lado, a divisão destas etapas possibilita contrapor o argumento da diplomacia oficial, e mesmo de parte da literatura em política externa, que separa o MRE como responsável pela coordenação de todo processo decisório da política externa e, particularmente, pela definição de agenda, formulação e decisão. Nesta linha de entendimento, outros órgãos ministeriais poderiam até participar com contribuições técnicas ao longo das primeiras etapas, mas estariam fundamentalmente relacionados à fase de implementação, ou seja, da execução no plano doméstico.

Neste sentido, os dispositivos apresentados no quadro 3 ilustram as competências que foram consideradas relativas à formulação da política externa.<sup>31</sup>

QUADRO 3

**Exemplos de competência para formulação**

Min./Sec.	Norma	Dispositivo
MinC	Decreto nº 5.711/2006	Art. 10. À Secretaria do Audiovisual compete: (...) X – representar o Brasil em organismos e eventos internacionais relativos às atividades cinematográficas e audiovisuais.
SEP	Decreto nº 6.116/2007	Art. 3º Ao Gabinete compete: [...] X – assessorar o Secretário Especial na articulação com organismos internacionais, inclusive na representação da Secretaria Especial em eventos do seu interesse.
Mapa	Decreto nº 5.351/2005	Art. 9º À Secretaria de Defesa Agropecuária compete: (...) IV – formular propostas e participar de negociações de acordos, tratados ou convênios internacionais concernentes aos temas de defesa agropecuária, em articulação com os demais órgãos do Ministério.

Elaboração das autoras.

29. O mesmo não ocorre, por exemplo, entre formulação e decisão, a ponto de alguns autores não apresentarem distinção entre estas fases.

30. Essa divisão já aparece de forma nítida no trabalho sobre a análise constitucional das competências da política externa de Sanchez *et al.* (2006) no exemplo da celebração de tratados.

31. As listas completas com todos os dispositivos legais classificados encontram-se disponíveis nos apêndices B, C e D.

Por sua vez, as competências classificadas como para implementação podem ser exemplificadas pelos dispositivos constantes no quadro 4.

QUADRO 4

**Exemplos de competência para implementação**

Min./Sec.	Norma	Dispositivo
Praticamente todos os ministérios	–	Art. 8º À Consultoria Jurídica, órgão setorial da Advocacia-Geral da União, compete: III – fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e dos demais atos normativos a ser uniformemente seguida em sua área de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do Advogado-Geral da União;
SEDH	Decreto nº 5.174/2004 (com atualizações)	Art. 1º A Secretaria Especial dos Direitos Humanos, órgão integrante da Presidência da República, tem como área de competência os seguintes assuntos: Parágrafo único. Compete, ainda, à Secretaria Especial dos Direitos Humanos: II – atuar, na forma do regulamento específico, como Autoridade Central Federal, a que se refere o art. 6º da Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional, concluída em Haia, em 29 de maio de 1993, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 1, de 14 de janeiro de 1999, e promulgada pelo Decreto nº 3.087, de 21 de junho de 1999;
MEC	Decreto nº 6.320/2007	Art. 9º À Secretaria de Educação Básica compete: VIII – apoiar e acompanhar a execução de acordos e convênios firmados com órgãos nacionais e internacionais, em seu âmbito de atuação.

Elaboração das autoras.

Um terceiro tipo resulta da estipulação de competências para órgãos atuarem em ambas as fases de forma expressa, conforme visualizado nos exemplos do quadro 5.

QUADRO 5

**Exemplos de competências para formulação e implementação**

Min./Sec.	Norma	Dispositivo
SGPR	Decreto nº 6.378/2008	Art. 1ª À Secretaria-Geral, órgão essencial da Presidência da República, compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente para: (...) VII – atuar na articulação, promoção e execução de programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas de juventude;
MDIC	Decreto nº 6.209/2007	Art. 15. À Secretaria de Comércio Exterior compete: (...) XI – formular a política de informações de comércio exterior e implementar sistemática de tratamento e divulgação dessas informações;
MMA	Decreto nº 6.101/2007	Art. 12. À Assessoria de Assuntos Internacionais compete: I – assessorar o Ministro de Estado, as Secretarias do Ministério e as entidades vinculadas nos assuntos relacionados com cooperação internacional nas áreas de competência do Ministério.

Elaboração das autoras.

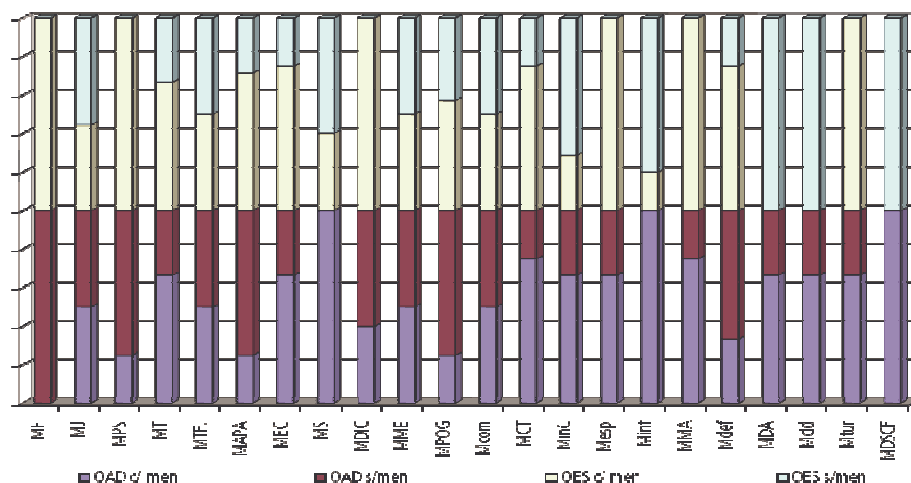
Os dispositivos compilados e classificados encontram-se nos apêndices B, C e D.

A análise da atribuição de competências pela Lei nº 10.683/2003 e os decretos específicos que estabelecem a estrutura regimental dos ministérios, secretarias e conselhos que compõem o Poder Executivo federal permite asseverar que, enquanto a Lei nº 10.683/2003 e/ou os decretos específicos atribuem competências relacionadas à política externa a 35% da estrutura da Presidência da República, o mesmo fato ocorre com 45% dos ministérios e 30% dos conselhos.

De forma mais detalhada, os gráficos 1, 2 e 3 indicam como são atribuídas competências para os órgãos de primeiro subnível de cada ministério, secretaria e conselho, classificados entre “órgãos de assistência direta ao ministro” (OAD) e “órgãos específicos e singulares” (OES) – com exceção dos conselhos, que são, em geral, compostos por câmaras e secretarias – com menção (“c/ men”) ou sem menção (“s/ men”) à política externa.

GRÁFICO 1

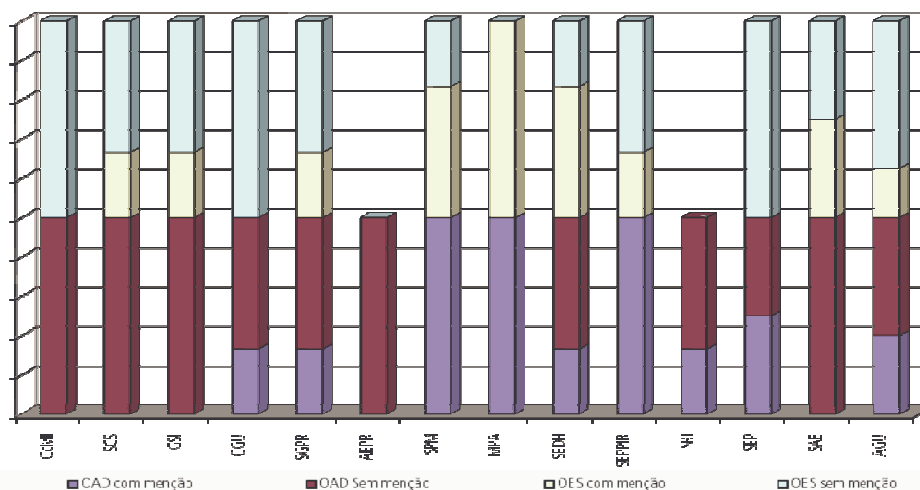
**Distribuição de competências entre os órgãos dos ministérios**



Elaboração das autoras.

GRÁFICO 2

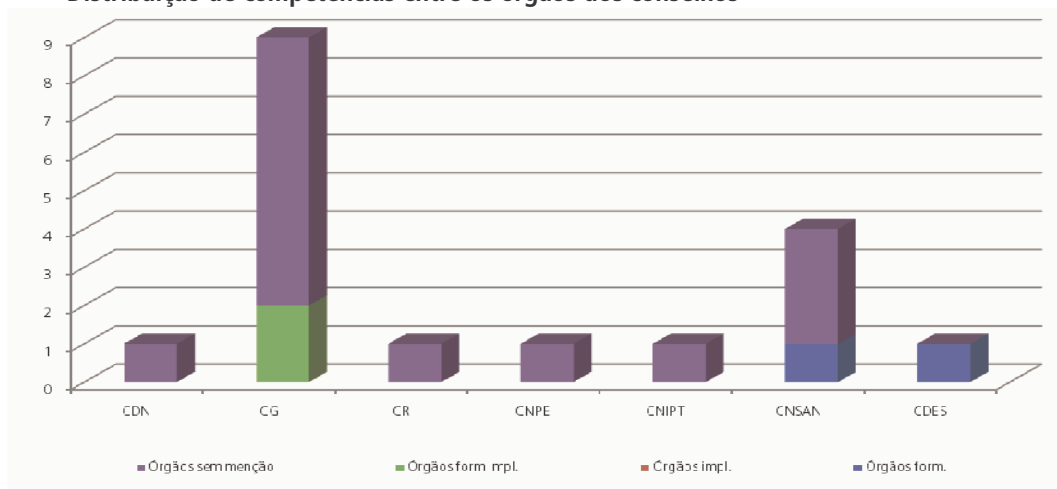
**Distribuição de competência entre os órgãos das secretarias**



Elaboração das autoras.

GRÁFICO 3

**Distribuição de competências entre os órgãos dos conselhos**



Elaboração das autoras.

É possível notar, a partir dos gráficos, que há competências relativas à política externa distribuídas por toda a estrutura do Poder Executivo federal e não apenas no MRE, como se costuma fazer crer. Uma leitura mais apurada, contudo, é capaz de evidenciar diversos problemas a marcar esta distribuição de competências.

Como já notado, a estrutura regimental de cada ministério ou secretaria é progressivamente detalhada ao longo dos diversos documentos normativos envolvidos no processo (Constituição, Lei nº 10.683/2003, decretos e portarias). Logo de início, portanto, surge o problema de que a estrutura regimental prevista nos decretos não necessariamente corresponde àquela implementada na prática, visto que assessorias internacionais, muitas vezes, são estabelecidas por portarias. Evidencia-se este fato mesmo na redação do art. 12 do Decreto nº 5.886/2006, que estabelece a estrutura regimental do Ministério da Ciência e Tecnologia, *ipsis litteris*:

Art. 12. À Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento compete:

XI - colaborar com a Assessoria de Assuntos Internacionais e gerenciar, acompanhar e avaliar programas de cooperação internacional de desenvolvimento científico, tecnológico e da inovação, em suas áreas de atuação.

Ora, em nenhum momento ao longo do decreto inclui-se a previsão de estabelecimento de uma assessoria de assuntos internacionais. Desta forma, é possível que existam outros órgãos na estrutura dos ministérios e da Presidência que tenham, por determinação legal das portarias (não incluídas nesta análise), competência em política externa, mas não estejam incluídos nos resultados – ampliando ainda mais o número de órgãos identificáveis.

Outro problema que surge na análise das competências refere-se à existência de contradição entre o escopo das previsões normativas referentes aos diversos níveis organizacionais. Os quadros 6 e 7 evidenciam a relação entre o escopo da competência que é atribuída ao ministério ou secretaria (nível 0) com o do dos órgãos hierarquicamente subordinados (nível 1 – em geral, secretarias).

QUADRO 6

**Relação entre os níveis hierárquicos na Presidência**

Presidência	Nível 0			Rel.	Nível 1
	Lei.	Rel.	Dec.		
AGU	0	<	I E	<	F I A
AEPR	F I A				
Ccivil	0	=	0		
CGU	0	=	0	<	F I A
GSI	0	=	0	<	F I E
MPA	F I A	=	F I A	=	F I A
SAE	0	=	0	<	F I E
SCS	0	=	0		
SRI	0	=	0	<	F I E
SEPPIR	0	<	F I A	>	F I E
SEPM	F I A	=	F I A	=	F I A
SEP	F A	=	F I A	>	F E
SEDH	0	<	F I A	>	F I E
SGPR	0	<	F I E	=	F I E

Elaboração das autoras.

Legenda: F: Formulação;

I: Implementação;

F I: Formulação e implementação;

A: Tendente a regulação geral;

E: Tendente a abordar questões específicas;

<: Nível à esquerda menos amplo que nível à direita;

>: Nível à esquerda mais amplo que nível à direita;

=: Mesma amplitude.

**Relação entre os níveis hierárquicos dos ministérios**

Ministério	Nível 0			rel	Nível 1
	LEI	rel	DEC		
MAPA	F E	<	F I E	<	F I A
MCT	I E	=	I E	<	F I A
MinC	0	=	0	<	F I A
Mdef	F I A	=	F I A	=	F I A
MEC	0	=	0	<	F I A
MF	F I A	=	F I A	=	F I A
Mint	0	=	0	<	F I E
MJ	F I E	=	F I E	<	F I A
MPS	0	=	0	<	F I A
MS	0	=	0	<	F I A
Mcid	0	=	0	<	F A
Mcom	0	=	0	<	I A
MME	0	=	0	<	F I A
MDA	0	=	0	<	F I A
MDSCF	0	=	0	<	F E
MDIC	F I A	=	F I A	=	F I A
Mesp	F I A	=	F I A	=	F I A
MMA	0	=	0	<	F I A
MPOG	F I E	=	F I E	<	F I A
MTE	F I E	=	F I E	<	F I A
Mtur	F I A	=	F I A	=	F I A
MT	0	=	0	<	F I E

Elaboração das autoras.

À exceção de alguns poucos casos (evidenciados nos quadros) em que há uniformidade entre a competência que se atribui ao ministério na regulação geral pela Lei nº 10.683/2003 e a referente aos órgãos de nível 1, a maior parte dos órgãos dos ministérios e secretarias são marcados por algum tipo de contradição entre o que se estabelece para o órgão superior e o que se prevê para os órgãos executivos.

Este é o caso, mais uma vez, do Ministério da Ciência e Tecnologia, cuja regulamentação prevê uma atuação geral em fase de implementação para o ministério e em fase de formulação para as secretarias. Nos demais ministérios também é possível indicar fenômeno similar: preveem-se questões específicas demais na regulamentação geral – como no caso do Ministério do Trabalho, por exemplo, em que se prevê sua competência para estabelecimento de políticas de imigração, mas não para atuação em organizações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho –, deixando ao largo outras questões, que serão tratadas única e exclusivamente pelos departamentos.

Embora não tenha sido incluída a análise da relação entre os órgãos de nível 1 e de nível 2 da estrutura hierárquica, um exemplo tomado da legislação referente ao Ministério do Meio Ambiente torna claro o fenômeno que se busca evidenciar. Enquanto a Secretaria de Biodiversidade e Florestas prevê expressamente sua atuação conforme a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, o seu Departamento de Biodiversidade é que se referirá à Convenção sobre Diversidade Biológica:

Art. 18. À Secretaria de Biodiversidade e Florestas compete:

VII – promover a cooperação técnica e científica com entidades nacionais e internacionais na área de sua competência;

Parágrafo único. Caberá ainda à Secretaria de Biodiversidade e Florestas, nos aspectos relacionados à pesca, para o exercício da competência de que trata o § 6o do art. 27 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003:

I – fixar as normas, critérios e padrões de uso para as espécies sobreexploradas ou ameaçadas de sobreexploração, inclusive os mamíferos marinhos, com base nos melhores dados científicos existentes, excetuando-se as espécies altamente migratórias, assim definidas conforme a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar; e

II – subsidiar, assessorar e participar, juntamente com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República, em interação com o Ministério das Relações Exteriores, de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca.

Art. 19. Ao Departamento de Conservação da Biodiversidade compete:

II – subsidiar, assessorar e participar de negociações e eventos que envolvam o comprometimento de direitos e a interferência em interesses nacionais sobre a pesca, juntamente com a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, com o IBAMA e em interação com o Ministério das Relações Exteriores, quando for o caso;

III – coordenar a implementação do acordo internacional Mecanismo de Intermediação de Informações (Clearing-House Mechanism) da Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB;

Não obstante os diversos problemas decorrentes do planejamento (ou da falta deste) da atuação dos ministérios e da Presidência, há que se ressaltar um aspecto interessante relativo ao estabelecimento de princípios e diretrizes para a política externa por meio destes documentos (decretos do presidente da República).

A princípio, embora o gráfico 3 pareça indicar baixa presença de temas internacionais nos conselhos que auxiliam o presidente da República a coordenar as relações interministeriais, duas das câmaras que compõem o Conselho de Governo não apenas têm previsão direta para participação nas fases de formulação e implementação de suas respectivas áreas, como ainda se estabelecem princípios que devem nortear sua atuação: a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a Câmara de Comércio Exterior (Camex).

Nesse sentido, por exemplo, o Art. 2, par. 1º do Decreto nº 4.732/2003, que estabelece a estrutura regimental da Camex, estabelece:

§ 1º Na implementação da política de comércio exterior, a Camex deverá ter presente:

I – os compromissos internacionais firmados pelo País, em particular:

a) na Organização Mundial do Comércio – OMC;

b) no Mercosul; e

c) na Associação Latino-Americana de Integração – Aladi;

II – o papel do comércio exterior como instrumento indispensável para promover o crescimento da economia nacional e para o aumento da produtividade e da qualidade dos bens produzidos no país;

III – as políticas de investimento estrangeiro, de investimento nacional no exterior e de transferência de tecnologia, que complementam a política de comércio exterior; e

IV – as competências de coordenação atribuídas ao Ministério das Relações Exteriores no âmbito da promoção comercial e da representação do Governo na Seção Nacional de Coordenação dos Assuntos relativos à Alca – Senalca, na Seção Nacional para as Negociações Mercosul – União Europeia – Seneuropa, no Grupo Interministerial de Trabalho sobre Comércio Internacional de Mercadorias e Serviços – GICI, e na Seção Nacional do Mercosul.

De forma paralela, a Secretaria Especial de Portos, a Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis do Ministério de Minas e Energia e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão têm competência expressa para estabelecer diretrizes que devem nortear os representantes brasileiros em negociações internacionais.

Este aspecto é relevante, porque a introdução de princípios que devem orientar as relações exteriores do Brasil no texto constitucional de 1988 é considerada uma inovação em relação às constituições brasileiras anteriores (cf. SANCHEZ *et al.*, 2006a, 2006b). Tais princípios encontram-se consubstanciados pelo Artigo 4º da Constituição, o qual estabelece:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I – independência nacional;
- II – prevalência dos direitos humanos;
- III – autodeterminação dos povos;
- IV – não intervenção;
- V – igualdade entre os Estados;
- VI – defesa da paz;
- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Entre tais princípios, apenas a afirmação da busca da solução pacífica de controvérsias esteve presente nas constituições brasileiras anteriores.<sup>32</sup>

Após se expor a distribuição de competências para política externa entre órgãos do Poder Executivo federal – excetuando-se o MRE –, os problemas visualizados em tal distribuição e a inovação trazida no processo, nota-se que são poucas as previsões normativas de articulação entre os ministérios e secretarias e o MRE. De fato, preveem expressamente tal articulação apenas o Ministério de Pesca e Aquicultura na estrutura da Presidência e os seguintes ministérios: Ministério da Cultura, Ministério da Defesa, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério do Meio Ambiente, Ministério de Minas e Energia e Ministério do Turismo. Por seu turno, a participação do MRE nos conselhos que auxiliam o presidente da República na coordenação interministerial de políticas ocorre no Conselho de Governo (e suas respectivas câmaras), no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e no Conselho de Defesa Nacional – o quanto esta participação pode ser utilizada para reproduzir a direção sobre as decisões relativas à condução da política externa, como ocorre nas assessorias de relações internacionais, é questão que fica em aberto para pesquisa futura.

---

32. Como aponta José Afonso da Silva (2005). Este autor ainda julga que outro aspecto relevante do artigo 4º é o verbo utilizado, pois, o verbo “rege-se” indica que os princípios ali presentes são plenamente eficazes e de observação obrigatória, ainda que alguns tenham enunciados abertos, como, por exemplo, “independência nacional” - nestes casos, o conteúdo deve ser definido pela doutrina (Afonso da Silva, 2005, p. 50).



## 5 SURGIMENTO DE UM NOVO ARRANJO INSTITUCIONAL

De fato, conforme exposto na introdução deste texto, a pesquisa ora apresentada consiste no primeiro passo na verificação da hipótese de que o processo de “horizontalização”, ou “descentralização horizontal”, da tomada de decisão em política externa no âmbito do Poder Executivo federal brasileiro é marcado por um novo arranjo institucional entre o MRE e as demais pastas do Executivo.

Como demonstrado na seção 4, do ponto de vista normativo, é evidente tal descentralização, visto que se atribui competência em política externa para toda a estrutura do Poder Executivo federal brasileiro e não apenas ao MRE. Além disso, nota-se que estas previsões abrangem não somente a fase de implementação das decisões, mas também a de formulação – ao contrário do que se costuma afirmar.

Frente a essa concorrência e em razão do processo de modificação do caráter da própria política externa, a trajetória institucional do Itamaraty parece apontar para um mesmo sentido, marcado pela ampliação e complexificação. Estas mudanças estariam relacionadas à tentativa de recentralização da condução da política externa em seu âmbito, neste contexto de horizontalização.

Verifica-se, portanto, que, ao mesmo tempo em que ocorre a descentralização horizontal das competências para política externa em todo o Poder Executivo federal, o MRE parece buscar a posição de centralidade que tinha na condução desta política por meio da especialização e complexificação, acarretando uma descentralização interna, numa estratégia de reconquista de poder e de coordenação, e não no sentido de negar a descentralização funcional que cresceu historicamente.

Como afirmado no início deste trabalho, faz-se necessário complementar o resultado obtido com a análise que abranja também a dimensão da práxis política. Isto porque, como mais de uma vez já observado, a prática do processo decisório não se reflete necessariamente na estrutura legal estabelecida. Dois exemplos podem ser mencionados neste sentido.

O primeiro refere-se ao papel que tem sido desempenhado por Marco Aurélio Garcia na Assessoria Especial da Presidência da República, consoante se evidenciou no debate acerca da reação brasileira à decisão dos Estados Unidos da América (EUA) de apoiar o resultado dos pleitos em Honduras após o golpe que tirou Zelaya do governo. O outro é a participação da Ministra Dilma Rousseff como chefe da delegação brasileira nas negociações climáticas em Copenhague em dezembro de 2009, ainda que não exista nenhum dispositivo legal que atribua competência específica em política externa à Casa Civil, como ilustrado no apêndice B.

A análise desse processo poderá demonstrar de que modo se formam e quais são os espaços possíveis de participação na condução da política externa não apenas para atores da sociedade civil, mas também para a otimização da participação de atores governamentais. Espera-se, assim, contribuir para a democratização do processo de condução da política exterior brasileira, por meio do aumento da transparência e das possibilidades de participação que possibilite o debate público informado sobre a “política da política externa” no Brasil, para além dos quadros do MRE.

# APÊNDICE

APÊNDICE A

## Composição do Poder Executivo federal, com siglas utilizadas e datas de criação

<b>Presidência da República</b>	<b>Sigla</b>	<b>Criação</b>
Casa Civil	Ccivil	1938
Secretaria de Comunicação Social	SCS	1979
Advogado-Geral da União	AGU	1993
Gabinete de Segurança Institucional	GSI	1998
Controladoria Geral da União	CGU	2001
Secretaria-Geral	SGPR	2003
Assessoria Especial do Presidente da República	AEPR	2003
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	SPM	2003
Ministério da Pesca e Aquicultura	MPA	2003
Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR)	SEDH	2003
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	SEPPIR	2004
Secretaria de Relações Institucionais	SRI	2005
Secretaria Especial de Portos	SEP	2007
Secretaria de Assuntos Estratégicos	SAE	2008
<b>Conselhos que assistem o presidente</b>		
Conselho de Defesa Nacional	CDN	1927
Conselho de Governo	CG	1990
Conselho da República	CR	1990
Conselho Nacional de Política Energética	CNPE	1997
Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes	CONIT	2001
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	CONSEA	2003
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	CDES	2003
<b>Ministérios</b>		
Ministério da Fazenda	MF	1808
Ministério da Justiça	MJ	1822
Ministério da Previdência Social	MPS	1888
Ministério dos Transportes	MT	1891
Ministério do Trabalho e Emprego	MTE	1930
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA	1930
Ministério da Educação	MEC	1930
Ministério da Saúde	MS	1953
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)	MDIC	1960
Ministério de Minas e Energia	MME	1960
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	MPOG	1962
Ministério das Comunicações	Mcom	1967
Ministério da Ciência e Tecnologia	MCT	1985
Ministério da Cultura	MinC	1985
Ministério do Esporte	Mesp	1990
Ministério da Integração Nacional	Mint	1992
Ministério do Meio Ambiente	MMA	1992
Ministério da Defesa	Mdef	1999
Ministério do Desenvolvimento Agrário	MDA	1999
Ministério das Cidades	Mcid	2003
Ministério do Turismo	Mtur	2003
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	MDSCF	2004

## APÊNDICE B

**Dispositivos normativos que atribuem competência em política externa aos órgãos da Presidência da República**

<b>Casa Civil</b>				
Ministra	Dilma Rousseff			
Regulamentação	Criação			1938
	Última alteração	Decreto nº 5.135/2004		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	(sem menção específica)		
<b>Secretaria Geral</b>				
Ministro	Luiz Dulci			
Regulamentação	Criação			1979
	Última alteração	Decreto nº 6.378/2008		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	Art. 1º, VII		
OAD	Assessoria Especial	Art. 3º, V		F I
OES	Secretaria Nacional de Juventude	Art. 8º, II		F I
<b>Secretaria de Relações Institucionais</b>				
Ministro-Chefe	José Múcio Monteiro			
Regulamentação	Criação			2005
	Última alteração	Decreto nº 6.207/2005		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	(sem menção específica)		
OAD	Subchefia de Assuntos Federativos	Art. 7º, IX		F I
OAD	Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Art. 8º, I		F
<b>Secretaria de Comunicação Social</b>				
Ministro	Franklin Martins			
Regulamentação	Criação			1979
	Última alteração	Decreto nº 6.377/2008		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	(sem menção específica)		
<b>Gabinete de Segurança Institucional</b>				
Ministro	Jorge Armando Felix			
Regulamentação	Criação			1998
	Última alteração	Decreto nº 5.772/2006		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	(sem menção específica)		
OES	Secretaria Nacional Antidrogas	Art. 11, VI, VII e X		F I
<b>Secretaria de Assuntos Estratégicos</b>				
Ministro	Daniel Barcelos Vargas			
Regulamentação	Criação			2008
	Última alteração	Dec. nº 6.517/2008		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	(sem menção específica)		
OES	Subsecretaria de Desenvolvimento Sustentável	Art. 6º, II		F

(Continua)

(Continuação)

<b>Advogado-Geral da União</b>				
Ministro	José Antonio Dias Toffoli			
Regulamentação	Criação	Lei Complementar nº 73/1993		
	Última alteração			
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei		(sem menção específica)	
	Lei Complementar 73/1993		Art. 4ª Art. 11	I
ODS	Advogado-Geral da União		Art. 4ª, X	I
	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional		Art. 12, IV e par. Único, III	F I
OE	Consultorias Jurídicas dos Ministérios, da Secretaria-Geral e das demais Secretarias da Presidência da República e do Estado-Maior das Forças Armadas		Art. 11, III	I

<b>Assessoria Especial do Presidente da República</b>				
Assessor Especial	Marco Aurélio Garcia			
Regulamentação	Criação			
	Última alteração			
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei		Art. 13. À Assessoria Especial do Presidente da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições e, especialmente, realizar estudos e contatos que por ele lhe sejam determinados em assuntos que subsidiem a coordenação de ações em setores específicos do Governo, assistir ao Presidente da República, em articulação com o Gabinete Pessoal, na preparação de material de informação e de apoio, de encontros e audiências com autoridades e personalidades nacionais e estrangeiras, preparar a correspondência do Presidente da República com autoridades e personalidades estrangeiras, participar, juntamente com os demais órgãos competentes, do planejamento, preparação e execução das viagens de que participe o Presidente da República, e encaminhar e processar proposições e expedientes da área diplomática em tramitação na Presidência da República.	F I
	Decreto			

<b>Controladoria-Geral da União</b>				
Ministro-Chefe	Ministro de Estado do Controle e da Transparência Jorge Hage Sobrinho			
Regulamentação	Criação	2001		
	Última alteração		Dec. nº 5.683/2006	
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
MIN	Lei		(sem menção específica)	
	Decreto		(sem menção específica)	
OAD	Gabinete		Art. 4ª, VI	F I
		Assessoria para Assuntos Internacionais	Anexo II	
OES	Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas	Diretoria de Prevenção da Corrupção	Art. 19, IV	I

(Continua)

(Continuação)

<b>Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)</b>				
Ministra	Nilcéia Freire			
Regulamentação	Criação			2003
	Última alteração	Decreto nº 4.625/2003		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei		Art. 22	F I
	Decreto		Art. 1º, IV, V Art. 13	F I
OAD	Gabinete		Art. 3º, VII	F I
OES	Subsecretaria de Monitoramento de Programas e Ações Temáticas		Art. 5º, I	I
OES	Subsecretaria de Articulação Institucional		Art. 6º, IV	I
<b>Ministério de Aquicultura e Pesca (MAP)</b>				
Ministro	Altemir Gregolin			
Regulamentação	Criação			2003
	Última alteração	Decreto nº 4.670/2003		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei		Art. 23, par. 1º, I, II, III e IV	F I
	Decreto		Art. 1º, par. único, I, II, III, VI, Art. 12	F I
OAD	Gabinete		Art. 3º, XI	F
OES	Subsecretaria de Desenvolvimento de Aquicultura e Pesca		Art. 5º, IV, V, VIII, XIII	F I
<b>Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH/PR)</b>				
Ministro	Paulo Vannuchi			
Regulamentação	Criação			2003
	Última alteração	Decreto nº 5.174/2004 (com atualizações)		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei		(sem menção específica)	
	Decreto		Art. 1º, par. único, I, II, III; art. 20	F I
OAD	Gabinete		Art. 3º, II	F
OES	Subsecretaria de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos		Art. 7º, VI, VII	F I
OES	Subsecretaria de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente		Art. 8º, XIV, XV	F I
<b>Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial</b>				
Ministro	Paulo Vannuchi			
Regulamentação	Criação			2003
	Última alteração	Decreto nº 5.197/2004		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei		(sem menção específica)	
	Decreto		Art. 1º, III, VI; art. 12	F I
OAD	Gabinete		Art. 3º, VI	F I
OES	Subsecretaria de Políticas de Ações Afirmativas		Art. 5º, II, III e IV	F I
<b>Secretaria Especial de Portos</b>				
Ministro	Pedro Brito			
Regulamentação	Criação			2007
	Última alteração	Decreto nº 6.116/2007		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei		Art. 24, par. 2º, IV	F
	Decreto		Art. 1º, V; art. 19	F I
OAD	Gabinete		Art. 3º, X	F

**Dispositivos normativos que atribuem competência em política externa aos ministérios**

<b>Ministério da Agricultura</b>					
Ministro	Reinhold Stephanes				
Regulamentação	Criação 1930				
	Última alteração Decreto nº 5.351/2005				
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, I, g	I
	Decreto			Art. 1º, VII; art. 2º	F I
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 8º, III	I
OES	Secretaria de Defesa Agropecuária		Departamento de Fiscalização de Insumos Agrícolas	Art. 9º, III, IV, VII	F I
			Departamento de Fiscalização de Insumos Pecuarários	Art. 10, IV	F
			Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Animal	Art. 11, V	F
			Departamento de Inspeção de Produtos de Origem Vegetal	Art. 12, IV	F
			Departamento de Sanidade Vegetal	Art. 13, IV	F
			Departamento de Saúde Animal	Art. 14, IV	F
				Art. 15, IV	F
				Art. 16, VII	I
				Art. 17, V	F
				Art. 18, IV	F
OES	Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e Cooperativismo		Departamento de Cooperativismo e Associativismo	Art. 19, VII	F
			Departamento de Infraestrutura e Logística	Art. 20, X:	F
			Departamento de Propriedade Intelectual e Tecnologia da Agropecuária	Art. 21, VIII	F
			Departamento de Sistemas de Produção e Sustentabilidade	Art. 22, VIII	F
				Art. 23, VIII, IX	F
OES	Secretaria de Política Agrícola		Departamento de Comercialização e Abastecimento Agrícola	Art. 24, VI	F
			Departamento de Economia Agrícola	Art. 26, VI	F
			Departamento de Gestão do Risco Rural	Art. 27, IX e X	F I
				Art. 28, I, II, III, IV, V, VI, VII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI	F I
OES	Secretaria de Produção e Agroenergia		Departamento da Cana-de-Açúcar e Agroenergia	Art. 29, I, II, V, a, b, VII, VIII, a, b, IX, X, XI	F I
			Departamento do Café	Art. 30, I, II, VII, VIII, IX, X, XI	F I
			Departamento de Assuntos Comerciais	Art. 31, II, IV, V, VI, X	F I
			Departamento de Negociações Sanitárias e Fitossanitárias		F I
		Departamento de Promoção Intemacional do Agronegócio		F I	
<b>Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome</b>					
Ministro	Patrus Ananias				
Regulamentação	Criação 2004				
	Última alteração Decreto nº 5.550/2005				
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Gabinete			Art. 3º, VII	F I
OAD	Secretaria Executiva		Assessoria Internacional	Anexo II	F
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 4º, IV	F
				Art. 6º, III	I
<b>Ministério das Cidades</b>					
Ministro	Márcio Fortes de Almeida				
Regulamentação	Criação 2003				
	Última alteração Decreto nº 4.665/2003				
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Secretaria Executiva			Art. 4º, V, XIII	F
			Assessoria de Relações Internacionais	Anexo II	
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 6º, III	I
<b>Ministério da Ciência e Tecnologia</b>					
Ministro	Sérgio M. Rezende				
Regulamentação	Criação 1985				
	Última alteração Decreto nº 5.886/2006				
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, IV, g	I
	Decreto			Art. 1º, VII	I
OAD	Assessoria de Captação de Recursos			Art. 9º, IV	F
OAD	Assessoria de Assuntos Internacionais			Art. 10, I, II, III, IV,	F I
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 11, III	I

(Continua)

(Continuação)					
OES	Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento			Art. 12, IX, X, XI, XIV	F I
		Departamento de Políticas e Programas Temáticos		Art. 13, V	F
OES	Secretaria de Ciência e Tecnologia para Inclusão Social			Art. 15, III, VII	F I
		Departamento de Popularização e Difusão da Ciência e Tecnologia		Art. 16, IV, VIII	F I
OES	Secretaria de Política de Informática			Art. 18, V	F I
		Departamento de Políticas e Programas Setoriais em Tecnologia Informática e Comunicação		Art. 19, II, IV	F I
<b>Ministério das Comunicações</b>					
Ministro	Hélio Costa				
Regulamentação	Criação				
	Última alteração	Decreto nº 5.220/2004			1967
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Gabinete				
OAD	Secretaria Executiva			Art. 6º, V	I
		Subsecretaria de Serviços Postais			
OAD	Consultoria Jurídica				
OES	Secretaria de Telecomunicações				
				Art. 11, VI	I
<b>Ministério da Cultura</b>					
Ministro	Gilberto Gil				
Regulamentação	Criação				
	Última alteração	Decreto nº 5.711/2006			1985
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Secretaria Executiva			Art. 6º, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX	F I
		Diretoria de Relações Internacionais			
OAD	Consultoria Jurídica				
OES	Secretaria de Políticas Culturais				
OES	Secretaria do Audiovisual				
				Art. 8º, V	I
				Art. 10, X	F I
<b>Ministério da Defesa</b>					
Ministro	Francisco Waldir Pires de Souza				
Regulamentação	Criação				
	Última alteração	Decreto nº 6.223/2007			1999
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, VII, g	F I
	Decreto			Art. 1º, VII	F I
OAD	Consultoria Jurídica				
OES	Secretaria de Política Estratégia e Assuntos Internacionais			Art. 4º, III	I
		Departamento de Política e Estratégia		Art. 12, VI, VII, VIII, IX, X	F I
		Departamento de Assuntos Internacionais		Art. 13, II	F
OES	Secretaria de Ensino, Logística, Mobilização, Ciência e Tecnologia			Art. 15, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII	F I
		Departamento de Ensino e Cooperação		Art. 20, V	F
OES	Secretaria de Aviação Civil				
				Art. 26, IV, IX	F I
<b>Ministério do Desenvolvimento Agrário</b>					
Ministro	Guilherme Cassel				
Regulamentação	Criação				
	Última alteração	Decreto nº 5.033/2004			1999
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Gabinete			Art. 3º, VI	F
		Assessoria Internacional e de Promoção Comercial		Anexo II	
OAD	Secretaria-Executiva				
				Art. 4º, X	I
<b>Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC)</b>					
Ministro	Miguel Jorge				
Regulamentação	Criação				
	Última alteração	Decreto nº 6.209/2007			1960
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, IX, d, e, f, g	F I
	Decreto			Art. 1º, IV, V, VI e VII	F I
OAD	Gabinete			Art. 3º, VI	F I
		Assessoria Internacional		Anexo II	
OAD	Consultoria Jurídica				
				Art. 7º, III	I

(Continua)

(Continuação)					
OES	Secretaria do Desenvolvimento da Produção			Art. 9º, XII	F
		Departamento de Micro, Pequenas e Médias Empresas		Art. 10, V	F
		Departamento de Competitividade Industrial		Art. 11, VIII	I
		Departamento de Setores Intensivos em Capital e Tecnologia		Art. 12, IV	F
		Departamento de Indústrias de Equipamentos de Transporte		Art. 13, III, V	F
		Departamento das Indústrias Intensivas em Mão de Obra e Recursos Naturais		Art. 14, III, IV	F
OES	Secretaria de Comércio Exterior			Art. 15, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XIII, XIV, XV, XVI, XVIII	F I
		Departamento de Operações de Comércio Exterior		Art. 16, I, II, III, IV, V, VI, V, VI, VII, VIII, IX, X, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX	F I
		Departamento de Negociações Internacionais		Art. 17, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI	F I
		Departamento de Defesa Comercial		Art. 18, I, II, III, IV, VI, VII, VIII, IX, X	F I
		Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior		Art. 19, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XII, XIII, XIV, XV	F I
OES	Secretaria de Comércio e Serviços			Art. 20, I, XII, XVI	F
		Departamento de Políticas de Comércio e Serviços		Art. 21, XVI, XVII, XVIII, XIX	F I
OES	Secretaria de Tecnologia Industrial				
		Departamento de Política Tecnológica		Art. 24, IV, V	F
		Departamento de Articulação Tecnológica		Art. 25, III, IV	F I
<b>Ministério da Educação</b>					
Ministro	Fernando Haddad				
Regulamentação	Criação				1930
	Última alteração		Decreto nº 6.320/2007		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Gabinete			Art. 3º, V	f
		Assessoria Internacional		Anexo II	
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 8º, III	I
OES	Secretaria de Educação Básica			Art. 9º, VIII	I
		Diretoria de Concepções e Orientações Curriculares para Educação Básica		Art. 10, VI	F I
OES	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica				
		Diretoria de Articulação e Projetos Especiais		Art. 18, IV, VI	F I
OES	Secretaria de Educação Superior			Art. 19, IV, XII	F I
OES	Secretaria de Educação Especial			Art. 24, IV	F I
OES	Secretaria de Educação à Distância			Art. 26, IX	F I
OES	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade				
		Diretoria de Educação para a Diversidade		Art. 31, XIII, XIV	F I
		Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania		Art. 34, VIII	F I
<b>Ministério do Esporte</b>					
Ministro	Orlando Silva de Jesus Júnior				
Regulamentação	Criação				1990
	Última alteração		Decreto nº 4.668/2003		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, XI, b	F I
	Decreto			Art. 1º, II	F I
OAD	Gabinete				
		Assessoria Internacional		Anexo II	
OAD	Secretaria Executiva				
		Representação Estadual do Rio de Janeiro		Art. 5-A	I
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 6º, III	I
OES	Secretaria Nacional de Esporte Educacional			Art. 7º, VI	F I
OES	Secretaria Nacional de Desenvolvimento de Esporte e de Lazer			Art. 10, VI	F I
OES	Secretaria Nacional de Esporte de Alto Rendimento			Art. 13, VI	F I
		Departamento de Esporte de Base de Alto Rendimento		Art. 14, IV	F I
<b>Ministério da Fazenda</b>					
Ministro	Guido Mantega				
Regulamentação	Criação				1808
	Última alteração		Decreto nº 6.313/2007		
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, XII, b, e, g	F I
	Decreto			Art. 1º, VI, VIII	F I

(Continua)



Ministério da Integração Nacional					
OES	Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional			Art. 8º, III, V, VI, a, b	F I
OES	Secretaria da Receita Federal do Brasil			Art. 9º, III, XV, XVI, XVII, XVIII, XX, XXI, XXIII	F I
		Assessoria de Assuntos Internacionais		Anexo II	
OES	Secretaria do Tesouro Nacional			Art. 10, IV, XIX	I
OES	Secretaria de Política Econômica			Art. 11, XIV	F I
OES	Secretaria de Acompanhamento Econômico			Art. 12, VII, d	I
		Coordenação Geral de Concorrência Internacional		Anexo II	
OES	Escola de Administração Fazendária			Art. 14, V	I
OES	Secretaria de Assuntos Internacionais (SAIN)			Art. 13, I, IV, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII	F I
Ministério da Integração Nacional					
Ministro	Geddel Vieira Lima				
Regulamentação	Criação				1992
	Última alteração	Decreto nº 5.847/2006			
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Gabinete			Art. 3º, V	F I
OAD	Secretaria Executiva			Art. 4º, V	F I
		Departamento de Gestão Estratégica		Art. 5º, IV	F I
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 8º, III	I
OES	Secretaria Nacional de Defesa Civil			Art. 18, XII	F I
		Departamento de Minimização de Desastres		Art. 20, XI	F I
Ministério da Justiça					
Ministro	Tarso Genro				
Regulamentação	Criação				1822
	Última alteração	Decreto nº 6.061/2007			
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, XIV, g	F I
	Decreto			Art. 1º, VII, XIV	F I
OAD	Gabinete			Art. 3, III	F I
		Assessoria Internacional		Anexo II	
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 6º, III	I
OES	Secretaria Nacional de Justiça			Art. 8º, I, III, IV, V, VIII, IX, X	F I
		Depto. de Estrangeiros		Art. 9º, I, II, III, IV, V	F I
			Coordenação-Geral de Assuntos de Refugiados	Anexo II	
		Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional		Art. 11, I, II, III, IV, V, VI, VII	F I
			Coordenação-Geral de Cooperação Jurídica Internacional		
OES	Secretaria Nacional de Segurança Pública			Art. 12, VI	F I
OES	Secretaria de Reforma do Judiciário			Art. 23, II	F I
OES	Departamento de Polícia Federal			Art. 29, I	I
		Diretoria-Executiva		Art. 30, III	F I
			Coordenação-Geral de Polícia Criminal Internacional	Anexo II	
			Coordenação-Geral de Polícia de Imigração	Anexo II	
		Diretoria de Combate ao Crime Organizado		Art. 31, III	F I
		Diretoria Técnico-Científica		Art. 34, II	I
		Diretoria de Gestão de Pessoal		Art. 35, V, VIII	F I
Ministério do Meio Ambiente					
Ministro	Carlos Minc				
Regulamentação	Criação				1992
	Última alteração	Decreto nº 6.101/2007			
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Gabinete			(sem menção específica)	
		Assessoria de Assuntos Internacionais		Art. 12, I, II, III, IV, V, VI	F I
OAD	Secretaria Executiva			Art. 4º, VII	F I
		Departamento de Gestão Estratégica		Art. 6º, VII, VIII	F I
		Departamento de Economia e Meio Ambiente		Art. 8º, I, a	F
		Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento		Art. 10, VII	I
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 13, III	I
OES	Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental			Art. 14, V, VI, VII, VIII, IX	F I
		Departamento de Mudanças Climáticas		Art. 15, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX	F I
		Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental		Art. 16, IV	I

(Continua)

(Continuação)

OES	Secretaria de Biodiversidade e Florestas			Art. 18, VII, par. único, I, II	F I
		Departamento de Conservação da Biodiversidade		Art. 19, II, III	F I
		Departamento de Florestas		Art. 20, VI	I
		Departamento de Áreas Protegidas		Art. 21, III, c, VII	I
OES	Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano			Art. 23, II, c, VI, XII, XIII, XIV	F I
		Departamento de Recursos Hídricos		Art. 24, XIV, XIX	I
OES	Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável			Art. 27, VIII, IX	F I
OES	Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental			Art. 31, I	I
		Departamento de Coordenação do Sistema Nacional do Meio Ambiente		Art. 32, I, a	I
		Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental		Art. 33, I, a	F I
<b>Ministério de Minas e Energia</b>					
Ministro	Nelson José Hubner Moreira				
Regulamentação	Criação				1960
	Última alteração				Decreto nº 5.267/2004
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Gabinete			Art. 3º, VI, VII, VIII, IX	F I
		Assessoria Internacional (ASSINT)		Anexo II	
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 7º, III	I
OES	Secretaria de Energia Elétrica			Art. 13, IV, VI	I
		Departamento de Gestão do Setor Elétrico		Art. 14, V, VIII	F I
OES	Secretaria de Petróleo, Gás Natural e Combustíveis Renováveis			Art. 18, I	F
		Departamento de Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural		Art. 20, I	F
<b>Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)</b>					
Ministro	Paulo Bernardo Silva				
Regulamentação	Criação				1962
	Última alteração				Decreto nº 6.081/2007
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, XVII, f	F I
	Decreto			Art. 1º VII	
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 9º, III	I
		Secretaria de Assuntos Internacionais (SEAIN)		Art. 23, I, II, III, V, VI, VII	F I
		Coordenação-Geral de Políticas com Organismos e Negociações Comerciais Bilaterais e Multilaterais		Anexo II	
OES	Secretaria de Gestão			Art. 24, VIII, IX, X	F I
		Departamento de Programas de Cooperação Internacional em Gestão		Art. 28	I
OES	Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação			Art. 31, d	I
		Departamento de Administração de Sistemas de Informação de Recursos Humanos		Art. 36, II	I
<b>Ministério da Previdência Social</b>					
Ministro	Luiz Marinho				
Regulamentação	Criação				1888
	Última alteração				Decreto nº 6.417/2008
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 6º, IV	I
		Secretaria de Políticas de Previdência Social		Art. 7º, XI, XII, XIII, XV, XVI	F I
		Coordenação de Articulação Internacional		Anexo II	
OES	Secretaria de Previdência Complementar			Art. 11, XII, XIII	F I
		Departamento de Relações Institucionais e Organização		Art. 15, I	F I
<b>Ministério da Saúde</b>					
Ministro	José Gomes Temporão				
Regulamentação	Criação				1953
	Última alteração				Decreto nº 5.974/2006
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Gabinete			Art. 3º, V	F I
		Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde		Anexo II	
OAD	Secretaria-Executiva			Art. 4º, VII	F
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 11, III	I
OES	Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde			Art. 19, IX	F I

(Continua)

(Continuação)

OES	Secretaria de Vigilância em Saúde			Art. 31, IX	F I
<b>Ministério do Trabalho e Emprego</b>					
Ministro	Carlos Lupi				
Regulamentação	Criação 1930				
	Última alteração	Decreto nº 5.063/2004			
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, XXI, g)	F I
	Decreto			Art. 1º	F I
OAD	Gabinete			Art. 1º, V, VII	F I
		Assessoria Internacional (ASSINT)		Anexo II	
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 8º, III	I
OES	Secretaria de Políticas Públicas de Emprego			Art. 10, V	I
OES	Secretaria de Inspeção do Trabalho			Art. 14, X, XI	F I
		Departamento de Fiscalização do Trabalho		Art. 15, IX	F I
		Departamento de Segurança e Saúde no Trabalho		Art. 16, VI	F I
OES	Secretaria de Relações do Trabalho			Art. 17, V	I
<b>Ministério dos Transportes</b>					
Ministro	Alfredo Pereira do Nascimento				
Regulamentação	Criação 1891				
	Última alteração	Decreto nº 4.721/2003			
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			(sem menção específica)	
	Decreto			(sem menção específica)	
OAD	Gabinete			Art. 3º, VI	F I
		Assessoria Internacional		Anexo II	
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 7º, IV	I
OES	Secretaria de Política Nacional de Transportes			Art. 8º, III	F
OES	Secretaria de Fomento para as Ações de Transporte			Art. 16, II	F I
<b>Ministério do Turismo</b>					
Ministro	Marta Suplicy				
Regulamentação	Criação 2003				
	Última alteração	Decreto nº 5.203/2003			
Natureza	Órgão Nível 1	Órgão Nível 2	Órgão Nível 3	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei			Art. 27, XXIII, b	F I
	Decreto			Art. 1º, II	F I
OAD	Gabinete			Art. 3º, VI, VIII	F I
		Assessoria Internacional		Anexo II	
OAD	Consultoria Jurídica			Art. 6º, III	I
OES	Secretaria Nacional de Políticas de Turismo			Art. 7º, X	F I
		Departamento de Planejamento e Avaliação do Turismo		Art. 8º, V	F
		Departamento de Relações Internacionais do Turismo		Art. 10, I, II, III, IV, V	F I
OES	Secretaria Nacional de Programas de Desenvolvimento do Turismo			Art. 12, III, IX	F I
		Departamento de Programas Regionais de Desenvolvimento do Turismo		Art. 13, I	F I
		Departamento de Financiamento e Promoção de Investimentos		Art. 15, II, III	F I

**Dispositivos normativos que atribuem competência em política externa aos conselhos**

<b>Conselho de Governo</b>				
Presidente	Luiz Inácio Lula da Silva			
Regulamentação	Criação	Lei nº 8.028/1990		
	Última alteração	(por medidas provisórias, convertidas em lei e cujas alterações já foram incorporadas ao texto da lei)		
Natureza	Órgão Superior	Órgão Subordinado	Competência pelo Decreto	Classificação
Conselho	Lei	(sem menção específica)		
	Dec			
Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Decreto nº 4.801/2003)	Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional		Art. 1º, I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII	F I
	Comitê Executivo da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional		Art. 3º	I
Câmara de Comércio Exterior (Camex) (Decreto nº 4.732/2003)			Art. 1º, par. 1º, 2º	FI
			Art. 2º, I, II, III, b, d, IV, V, VI, VII, VIII, X, XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, par. 1º, I, a, b, c, II, III, IV, par. 2º, par. 3º	
Conselho de Ministros		Presidente (Decreto nº 4.857, de 2003)	Art. 5º, par. 3º	F I
Comitê Executivo de Gestão (GECEx)			Art. 5º, par. 4º	I
Secretaria-Executiva			Art. 5º, par. 5º, III, IV, V	F I
<b>Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social</b>				
Presidente				
Regulamentação	Criação	Lei nº 10.683/2003		
	Última alteração	Decreto nº 4.744/2003 (e Decreto nº 5.526/2005 – Secretaria de Relações Institucionais)		
Natureza	Órgão Superior	Órgão Subordinado	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	(sem menção específica)		
<b>Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)</b>				
Presidente				
Regulamentação	Criação	Lei nº 10.683/2003		
	Última alteração	Decreto nº 6.272/2007		
Natureza	Órgão Superior	Órgão Subordinado	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	Art. 2º, XI		
Secretaria-Executiva			Art. 4º, par. 3º	F I
			Art. 12, III	F I
<b>Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)</b>				
Presidente				
Regulamentação	Criação	Lei nº 9.478/1997		
	Última alteração	Dec. nº 3.520/2000		
Natureza	Órgão Superior	Órgão Subordinado	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	Art. 1, I, V		
Secretaria-Executiva				F I
<b>Conselho da República</b>				
Presidente	Ministro Chefe da Casa Civil da Presidência da República			
Regulamentação	Criação	Lei nº 8.041, de 5 junho de 1990		
	Última alteração			
Natureza	Órgão Superior	Órgão Subordinado	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	(sem menção específica)		
<b>Conselho de Defesa Nacional</b>				
Presidente	Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República			
Regulamentação	Criação	Decreto nº 17.999/1927		
	Última alteração	Lei nº 8.183/1991 (alterações por meio de medidas provisórias convertidas em lei e cujas alterações já estão incorporadas a texto da lei)		
Natureza	Órgão Superior	Órgão Subordinado	Competência pelo Decreto	Classificação
Ministério	Lei	(sem menção específica)		
	Decreto	Art. 1º, par. único, a, c, d		

## REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, J. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ALMEIDA, P. R. *A diplomacia do governo Lula em seu primeiro mandato: um balanço e algumas perspectivas*. Carta Internacional, v. 2, n. 1, mar. 2007, p. 3-10.

ARON, R. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BRASIL. Decretos que estabelecem a estrutura regimental do Poder Executivo federal.<sup>33</sup> Disponíveis em: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao>>.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília: 25 fev. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao/Decreto-Lei/Del0200.htm>>.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 73, que institui a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União e dá outras providências. Brasília: 10 fev. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LCP/Lcp73.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp73.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.683, Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília: 28 de maio, 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2003/L10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm)>.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5979, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Brasília: 6 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/legislacao/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5979.htm>>.

\_\_\_\_\_. MRE. Portaria nº 212 [Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores]. Brasília: 30 abr. 2008. Disponível em: <[http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/portarias/docs\\_portarias/dou1\\_pag48-51\\_06-05-2008.pdf](http://ccr6.pgr.mpf.gov.br/atuacao-do-mpf/portarias/docs_portarias/dou1_pag48-51_06-05-2008.pdf)>.

---

33. Os decretos editados pelo Presidente da República para estabelecimento da estrutura regimental dos ministérios, secretarias e conselhos que compõem o Poder Executivo federal não foram incluídos nestas referências, por estarem indicados ao longo dos apêndices B, C e D. Todos estão disponíveis a partir da base de dados eletrônica do Planalto indicados nesta entrada.

- BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- CANTANHÊDE, E. Dilma, a verde. **Folha de São Paulo**, Opinião. São Paulo: 29 out. 2009.
- CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review**, 2009, p. 30: 117-140.
- CASTRO, F. M. O. **História da organização do ministério das relações exteriores**. Brasília: Editora UnB, 1983. (Coleção Temas Brasileiros, v. 52).
- \_\_\_\_\_. **1808-2008 - Dois séculos de história da organização do Itamaraty**. Vol. 2, Brasília: FUNAG, 2009.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora UnB, 2002.
- CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. *In: Dados*, v. 28, n. 1, p.113-131, 1985.
- \_\_\_\_\_. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty. *In: RDA*, v. 23, n. 2, pp. 97-128, 1989.
- DINIZ, E. Empresário, Estado e capitalismo no Brasil. *In: Seminário Internacional “Da Vida para a História: o legado de Getúlio Vargas”*. Porto Alegre, 18 -20 de agosto de 2004, painel “Getúlio Vargas, Economia e Política Externa”.
- FAUSTO, B. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2003.
- \_\_\_\_\_. **História geral da civilização brasileira - Tomo III: o Brasil republicano**. v, 9, sociedade e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- FIGUEIRA, A. C. R. **Processo decisório em política externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) apresentada na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), Brasil, 2009.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *In: Planejamento e políticas públicas*, n.21, jun. 2000, p.211-259.
- GARCIA, E. V. **Cronologia das relações internacionais do Brasil**. São Paulo: editora Alfa-Ômega; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

HALPERN, C. *Décision*. In: BOUSSAGUET, L. *et al.* (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**, 2. ed. Paris : Presses de Sciences Po, 2006, p.153-160.

HANDBOOK OF PUBLIC POLICY. Sage Publications, 2006. Cap. 21. Disponível em: <[http://sage-ereference.com/hdbk\\_pubpolicy/Article\\_n21.html](http://sage-ereference.com/hdbk_pubpolicy/Article_n21.html)>. Acesso em: 17 set. 2009.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HOCKING, H. B. (Ed.). **Foreign ministries: change and adaptation**. Basingstoke: Macmillan, 1999.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying public policy: policy cycles and policy subsystems**. 3a ed. Oxford: OUP, 2009.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LIMA, M. R. S. **Instituições democráticas e política exterior**. Contexto Internacional, v. 22, n. 2, p. 265-303, 2000.

MÉGIE, A. *Mise en oeuvre - Un "moment" de l'action publique*. In: BOUSSAGUET, L. *et al.* (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**. 2. ed. Paris : Presses de Sciences Po, 2006, p.285-291.

MILNER, H. **Interests, institutions and information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações: a luta pela guerra e pela paz**. Brasília: Editora Universidade de Brasília/ Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.

MULLER, P. **Les politiques publiques - Que Sais-Je?** Paris: PUF, 2000.

PRETO, A. F. **O conceito de diplomacia presidencial: o papel da Presidência da República na formulação de política externa**. Dissertação (mestrado) apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo, 2006.

PUTNAM, R. **Diplomacy and domestic politics: the logic of Two-Level Games**. International Organization, v. 42, n. 3, Summer 1988, p. 427-460.

ROSENAU, J. Pre-theories and theories of foreign policy. *In*: FARRELL, R. B. (Ed.). **Approaches to comparative and international politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966.

SANCHEZ, M. R. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, p. 125-143, 2006.

\_\_\_\_\_. *et al.* Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967/1988). *In*: **30º Encontro Anual da ANPOCS**, 2006, Caxambu. CD-ROM XXX Encontro Anual da Anpocs. São Paulo : ANPOCS, 2006a.

SANCHEZ, M. R.; FRANÇA, C. L. A horizontalização da política externa brasileira. **Valor Econômico**, Opinião. São Paulo: 24 abr. 2009, [s/p].

SMOUTS, M. C. **Que reste-t-il de la politique étrangère?** *Pouvoirs*, v. 88, Jan. 1999, p. 5-15.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *In*: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

VARGAS, C. S. **Las políticas públicas**: nueva perspectiva de analisis. *Universitas*, n. 83, p. 35-100, nov., 1992.

## **BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BIBIER, R. Democratic control of European foreign policy. **European Journal of International Law**, v. 1, 1990, p. 148-173.

DEVIN, G. **Sociologie des relations internationales**. Paris: Editions La Découverte, 2007.

DIAMOND, L. ; MAC DONALD, J. **Multi-Track Diplomacy. A System Approach to Peace**, West Hartford (Conn.): Kumarian Press, 1996.

GLENNON, M. J. **Diplomacia constitucional**. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1996 [1990].

HARGUINDEGUY, J. B. Cycle (Policy cycle). *In*: BOUSSAGUET, L. *et al.* (Org.). **Dictionnaire des politiques publiques**, 2. ed. Paris : Presses de Sciences Po, 2006, p. 148-52.



INGRAM, H. M.; FIEDERLEIN, S. L. **Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy.** *The Western Political Quarterly*, v. 41, n. 4, Dec. 1988, p. 725-745.

LAFER, C. **O sistema político brasileiro: estrutura e processos.** São Paulo: Perspectiva, 1975. [Cap.: Crise da República Populista].

O'DONNELL, G. Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, p. 112-126, 1998.

PETERS, B. G. Bureaucracy and Democracy. *In: New Public Management and the Quality of Government.* University of Gothenburg, Nov. 13-15, 2008. Disponível em: <[http://www.qog.pol.gu.se/working\\_papers/SOG%20papers/Peters%20-%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/working_papers/SOG%20papers/Peters%20-%20SOG%20Conference%20Nov08.pdf)>.

SARAIVA, M. G. **As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007.** *RBPI*, v. 50, n. 2, p. 42-59, 2007.

SPECIE, P. **Política externa e democracia: reflexões sobre o acesso à informação na política externa brasileira a partir da inserção da temática ambiental no caso dos pneus entre o Mercosul e a OMC.** Dissertação (Mestrado), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

WATERMAN, R. W.; MEIER, K. J. Principal-agent model: an expansion? *Journal of Public Administration, Research and Theory*, v. 8, n. 2, p. 173-202, 1998.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Revisão**

Cláudio Passos de Oliveira

Luciana Dias Jabbour

Marco Aurélio Dias Pires

Reginaldo da Silva Domingos

Leonardo Moreira de Souza (estagiário)

Maria Angela de Jesus Silva (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cláudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Renato Rodrigues Bueno

Eudes Nascimento Lins (estagiário)

Helenne Schroeder Sanderson (estagiária)

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar 70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares