

Trabalho preparado para apresentação no XIII Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP, de 25 a 29 de setembro de 2023

**Presidentes, ministros e discrepâncias em política externa: vetores da reputação presidencial doméstica e internacional<sup>1</sup>**

Tamiris Burin - Dep. de Ciência Política da Universidade de São Paulo

---

<sup>1</sup> Esse trabalho faz parte da pesquisa de doutorado desenvolvida sob a orientação do Prof. Dr. Amâncio Jorge de Oliveira

**Resumo:** Presidentes e suas declarações informam rumos de política externa e emitem sinais sobre posicionamentos externos nem sempre voltados as suas audiências externas. Entre presidentes e elites políticas dos próprios gabinetes, preferências pessoais e discordâncias por vezes florescem e são exploradas quando presidentes se sentem amarrados no campo prático ou riscos reputacionais são percebidos. Este trabalho se propõe a estudar a experiência brasileira para ilustrar a complexa e ambígua relação presidente-gabinete sobre temas de política externa. Utilizando análise de conteúdo das declarações presidenciais de 1985 a 2022, buscamos verificar como apoio interno e a experiência política prévia desses líderes afetam a consistência de sinais de política externa e a preocupação pelas reputações individuais de presidentes brasileiros.

Palavras-chave: Presidentes; Reputações; Jogo de dois níveis; política externa brasileira

## 1. Introdução

À medida que novas potências ganhavam relevância na política internacional, elas foram cada vez mais percebidas como atores inconsistentes ou ambíguos da ordem global. Usando exemplos como a China, Índia, África do Sul, Turquia e o Brasil, uma boa parte da literatura acadêmica se dedicou a estudar a tentativa das potências emergentes em demonstrar perfis internacionais coerentes em relação a questões globais, bem como interesses e motivações que permeiam comportamentos inconsistentes (Kahler 2013, Narlikar 2013, Stewart 2010). Outros estudos observaram que a avaliação de atores emergentes como ambíguos parece apenas conveniente aos poderes tradicionais, apoiada na definição de opções políticas em termos exclusivamente binários ou na seletividade implícita em relação à implementação de normas fundamentais do sistema internacional. Porém, esses não discordam que contradições acompanham o envolvimento em questões fundamentais da cena internacional. Harig e Kenkel (2017) trouxeram, por exemplo, como a decisão do Brasil em se tornar o principal contribuinte de tropas na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah) passa a evidenciar uma contradição crescente entre os interesses e ações das forças armadas brasileiras e os esforços diplomáticos do país na formação de normas sobre intervenção e o uso da força.

Lima, Milani e Pinheiro (2018), reconheceram esse fenômeno numa espécie de dilema.<sup>2</sup> Abordando também a experiência do Brasil sobre os desafios políticos de sua própria ascensão e engajamento, os autores argumentam em três pilares o comportamento aparentemente paradoxal desses atores. Primeiro em como a natureza hierárquica da estrutura do sistema internacional em última análise define muito das regras que governam o próprio surgimento desses poderes. Segundo que entre binarismos ideais existem várias opções que os tomadores de decisão podem conceber e implementar em uma zona cinzenta entre os extremos das dicotomias políticas. Terceiro, e não menos importante, é que a suposição de que estados atuam como atores unitários é questionável. Para eles, as potências que lidam com o “*graduation dilemma*”:

*confront different and even contradictory expectations from international and domestic audiences. State elites and leaderships may therefore send various signals to internal and external publics, and the process of sending and interpreting these signals is a complex two-level game, prone to apparently paradoxical behavior.*

Este trabalho procura abordar este terceiro pilar. Considerando que as dinâmicas internas deste dilema, busca-se explorar uma questão fundamental para a análise de política externa em geral: como presidentes e elites ministeriais se fragmentam em relação a decisões e questões da agenda global. De acordo com Putnam (1988), jogos de dois níveis caracterizam-se de situações em que um negociador encontra a si mesmo engajado simultaneamente a duas esferas de barganha, a doméstica e a internacional. A política internacional é o terreno onde as fragmentações intraestatais são custosas, elas enfraquecem estratégias e o peso de compromissos assumidos internacionalmente, mas líderes presidenciais arriscam o todo momento a credibilidade de suas posições externas em detrimento de ganhos reputacionais internos. Procura-se compreender melhor os incentivos que governam os sinais que líderes emitem em termos de atuação em política externa e construção de suas reputações.

Líderes políticos de todos os tipos de regimes governam construindo reputações. Presidentes, em especial, costumam empreender temas, apresentar intenções, apontar orientações que eles teriam fornecido aos seus ministros ou sinalizar discrepâncias sobre

---

<sup>2</sup> “the graduation dilemma”.

curso de ação tomados em seus próprios governos. Essa modulação de sinais dissonantes é mais frequentemente tratada nos estudos de política externa como a busca de líderes presidenciais em agradar grupos de apoio internos em geral, mas a avaliação se tais dissonâncias são de fato se afetam por contextos de apoio políticos e se são contingentes também a aspectos individuais merece atenção.

Declarações trazem sinais de intenção política e modulam ênfases de comportamentos externos, mas líderes são estratégicos no que dizem. É esperado, por exemplo, que as falas presidenciais apresentem posições das formas mais favoráveis, que usem destas declarações quando se sentem amarrados no campo prático, ou como meios para fazer com que suas preferências sejam adotadas internamente. Assim, discursos são cheios de distorções, ordens e blefes de uma conduta externa, mas a forma em que os líderes reportam suas preferências e as de seus ministros, ou a maneira com que eles culpam ou elogiam esses atores podem ser estudadas de forma mais sistemática (Eshbaugh-Soha 2008, Jakel Borshchevskiy 2022).

Este artigo parte da ideia de abordar a construção de reputações presidenciais, interpretando-a como parte da dinâmica entre as expectativas internas e internacionais que afetam a atuação presidencial e sua relação com as elites políticas de seus próprios governos. Tendo em vista as limitações de espaço, apresenta-se apenas uma breve revisão da literatura sobre o tema e as hipóteses do estudo.

A próxima seção revisa o estado da literatura sobre reputações em relações externas. A seguinte apresenta uma discussão sobre efeitos da atuação presidencial e da fragmentação da diplomática a outros ministérios. Levantamos estudos sobre a formação de gabinetes ministeriais que permeiam dinâmicas muito próximas às da formação de ativos reputacionais. Depois inclui-se fundamentos às duas hipóteses do estudo: da influência política e da experiência dos presidentes. E a última seção apresenta o método que orientam a análise proposta.

## **2. Reputação e o custo de sinais dissonantes internacionais**

O estudo sobre reputação nas relações internacionais se concentra nas crenças sobre as intenções de comportamentos dos atores. Elites políticas se perguntam a todo tempo quanto o comportamento dos países irão beneficiá-los ou prejudicá-los no futuro.

Assim, o estudo das reputações se debruça em como os atores soam ou querem soar a suas audiências. Trabalhos recentes em análise de política externa deram novo fôlego ao debate da reputação e credibilidade de líderes políticos em temas de segurança. No que foi caracterizado como uma terceira onda de estudos sobre reputação, o progresso das discussões oferece direções variadas de pesquisa sobre reputações de lideranças. Se elas permanecem firmes ou recuam de suas declarações sobre determinado comportamento externo, se afetam a credibilidade dos compromissos e políticas assumidas e se as reputações se aderem mesmo a líderes ou a seus países por excelência (McManus, 2017; Crescenzi, 2018; Lupton, 2020).

Renshon et al (2018), destacam a importância de considerar como as reputações se aderem a líderes e países de forma diferenciada. Os autores argumentam que reputações sejam mais associadas a depender da centralização dos processos políticos. O que significa que em regimes de líderes dominantes, as reputações seriam mais específicas do líder, enquanto em casos com influência limitada do líder, as reputações seriam mais voltadas do país. A distinção também se aplicaria a diferentes áreas temáticas, por exemplo, em temas de segurança nacional, as reputações estariam mais ligadas ao líder, enquanto áreas como política monetária, as reputações serão mais relacionadas ao país como um todo.

Lupton (2020), por outro lado, estudou como líderes adquirem reputações individuais por meio de declarações e comportamentos do incorrer de seus mandatos. Para a autora, reputações se aderem mais aos líderes, porém, os estados desempenham papel relevante desse processo quando líderes são recém-chegados ao poder e os observadores internacionais possuem poucas referências o comportamento do novo líder em diferentes situações. Diferente do trabalho de Lupton, Crescenzi (2018) abordou reputações a partir das interações e do aprendizado entre os líderes. Embora tenham questões de pesquisa e metodologias diferentes, ambos os autores tratam a reputação como um conceito relacional e estabelecem condições em que as inferências reputacionais são mais relevantes.

O foco em condições de escopo que afetam quando as reputações mais importam é uma característica das pesquisas sobre rivalidades internacionais. Jackson (2016) defende, por exemplo, que as rivalidades são propícias ao estudo de reputações

precisamente porque envolvem condições de hostilidade e intenções ao longo de repetidas interações. Utilizando os Estados Unidos e a Coreia do Norte como referência, o autor argumenta que as rivalidades não exigem necessariamente uma paridade de poder, mas envolvem outros parâmetros que exacerbam dinâmicas reputacionais, incluindo reivindicações de legitimidade, a atribuição de significados elevados a questões de baixa saliência e declarações ambíguas que podem desencadear escaladas de futuros conflitos (p. 7-8).

Considerando que a credibilidade é uma combinação de capacidades e interesses, Harvey e Mitton, argumentaram que quando as declarações eram apoiadas por ameaças e garantias críveis, demonstrando o interesse e capacidade de ação, elas exercem mais efeito. No entanto, como Jackson coloca, “credibilidade e reputação são conceitos que dependem inteiramente da percepção dos outros” (p. 20).

Uma distinção importante entre a contribuição dos autores abordados está na unidade de análise nas quais as inferências de reputação são formadas. Enquanto alguns se concentraram na interação crucial entre comportamentos e discursos na formação de inferências reputacionais, outros focam nas declarações e o efeito dos agentes internos ao que é sinalizado internacionalmente. Estes últimos tentaram avançar em uma interpretação sofisticada de como sinais reputacionais se formam e se sustentam em diferentes discursos e contextos políticos internos. McManus (2017) é um expoente dessa perspectiva sugerindo especificamente que declarações sobre posicionamentos externos aumentam as chances de resultados favoráveis em disputas apenas quando são combinadas com fatores que sugerem a capacidade e disposição de agir dos decisores que as proferem. Seja esta capacidade uma expressão da força militar, da sobrevivência ao cargo do decisor ou do apoio de parte significativa do congresso (p. 92).

Considerando, assim, as inferências reputacionais sobre os líderes e outros atores da arena decisória de política externa, McManus (2017) aponta que a qualidade das sinalizações externas fica em função das dinâmicas políticas domésticas. Ele questiona o que pode ser considerado como evidências de uma posição consistente e confiável internacionalmente. Na área de relações internacionais, outros estudiosos já haviam se concentrado em sinais custosos que poderiam estruturar inferências reputacionais. Mas Manus avança na ideia de que declarações em geral são mais eficazes quando estão

associadas a fatores que sugerem a disposição e a possibilidade do líder em agir de acordo com elas (p. 11-13). McManus ilustra, então, que quem enfrenta menos obstáculos domésticos tem mais eficácia em transmitir intenções e projetar reputações. Sob casos de crises como a Crise dos Mísseis de Cuba, a Guerra Fria e a Guerra do Vietnã, ele argumenta que os presidentes americanos que contavam com bons níveis de popularidade e o apoio de veto players internos (como John Kennedy e Ronald Reagan) contavam com mais efeitos às suas declarações do que os que não tinham esses elementos, como Lyndon Johnson e Richard Nixon.

Em conjunto, esses trabalhos ressaltam que é esperado que os Estados busquem informações para avaliar se os compromissos dos outros são credíveis, levando-os a buscar informações históricas ou de contextos domésticos para apoiar seus julgamentos. Para abordarmos esse outro lado da construção de reputações, propomos explorar na sessão seguinte a unidade de análise e o momento das sinalizações onde as reputações são construídas e alicerçadas. Ou seja, as condições de escopo e os atores sob as quais as reputações se formam.

### **3. O primado presidencial e a fragmentação da diplomacia burocrática**

Atualmente, entre os estudos diplomáticos, é comum a ideia de uma "fragmentação da diplomacia". Os ministérios de relações exteriores em geral têm estruturas definidas por áreas geográficas e preocupações temáticas cuja missão é promover e proteger interesses de seus países do cenário internacional. Porém, ainda que os diplomatas continuem exercendo papel importante como intermediários entre as arenas doméstica e internacional, eles perderam a centralidade da condução de políticas externas (Spies 2019, p. 146). Esse fenômeno é bastante atribuído ao fim do conflito bipolar e à intensificação da globalização que diversificaram a agenda internacional e tornaram menos claras as fronteiras de assuntos domésticos e externos. A dispersão do caráter internacional entre outras temáticas políticas teria reorganizado papéis tradicionais e permitido que novos atores e agentes envolvidos desafiassem a visão de que os ministérios de relações exteriores deveriam ter domínios separados do governo e o controle exclusivo da interface interno-internacional (Devin e Toernquist-Chesnier, 2011; Langhorne e Wallace, 1999; Moses e Knutsen, 2001).

Talvez seja exagerado considerar um declínio das burocracias tradicionais de relações exteriores a partir da perspectiva de monopólios que talvez nunca tenham existido. O que se observava sobre burocracias de política externa era o que foi exposto a um método e uma análise dominante na época. Entre as primeiras abordagens das *decision making theories* em política externa, os processos organizacionais da máquina do Estado e modelos político-burocráticos da tomada de decisão foram muito influentes (Tayfur 1994). Allison (1971) é o autor de um marco desses estudos, trazendo como as instituições das burocracias especializadas não só aumentam a multiplicidade de opções a serem consideradas, como, com a adoção de procedimentos standardizados, afetam o próprio escopo dessas alternativas. No entanto, as pastas de relações exteriores parecem ter sofrido concretamente declínios entre as funções de comunicação, informação e organização das negociações, enquanto seu papel de coordenação tem se tornado mais relevante (Spies 2019).

É possível enquadrar o Brasil como caso ilustrativo dessa transformação nas unidades decisórias de política externa. No país, tradicionalmente, a percepção de que a diplomacia tradicional tem diminuído suas capacidades de tomada de decisão é uma das ideias mais prevalentes do campo (Danese 1999; Cason e Power 2009; Pinheiro 2009; Figueira 2010).

Nas primeiras gerações de estudos, a centralização que o Poder Executivo ocupa na formulação de política externa foi com mais frequência atribuída à noção do monopólio do Itamaraty do que os poderes da Presidência na condução das questões externas. O Itamaraty tem um histórico um profissionalismo bastante precoce, cujo *esprit de corps* e um prestígio interno e internacional (Cheibub 1985; Barros 1986) teriam lhe investido de autoridade enquanto agente legítimo da condução da política externa do país (Pinheiro 2003). Os esforços diplomáticos e acúmulos de êxitos ao Brasil como um empreendedor de normas globais ajudaram a justificar essa autonomia e a reforçar a ideia de uma dada continuidade no incorrer de presidentes, regimes políticos e disputas societárias de seu entorno (Hirst e Pinheiro 1995; Pinheiro 2003; Lopes 2011).

A partir de meados da década de 1990, no entanto, as noções sobre o insulamento burocrático se tornaram objeto de diversas questões. Por um lado, normativas, sobre a democratização desses processos, e, por outro, analíticas, sobre a urgência em dar sentido



às transformações que o país vinha incorporando na inserção internacional do período (Lima 2000). Os efeitos de um mundo mais globalizado e interdependente ressoaram na diversidade da agenda, bem como na pluralização dos atores afetados por essas relações. Multiplicaram-se assim os estudos sobre a diversificação dos atores governamentais e sociais que exerceriam um papel relevante na política externa (Onuki e Oliveira 2007; Lopes 2011). E foi ficando mais nítida a ideia de que a arena decisória da política exterior estaria se movendo para além da burocracia tradicional, seja pela influência de outras pastas e agências que disputam a exclusividade informacional do Itamaraty, seja pelo crescente papel da presidência na condução diplomática, cujas figuras presidenciais foram confirmando (Cason e Power 2009; França e Sanchez Badin 2010; Barnabé 2012; Pinheiro 2009).

Quanto à influência dos ministérios setoriais, a movimentação dos diplomatas de carreira para ministérios diferentes ao das relações exteriores chamou atenção sobre as disputas interburocráticas nas transformações da política externa (França e Sanchez Badin 2010; Figueira 2010). Milani e Pinheiro (2013, p. 15) ressaltam, nesse sentido, como as relações internacionais contemporâneas vem abrangendo uma gama maior de questões, como as de meio ambiente, direitos humanos, internacionalização da educação, saúde, cultura, entre outras, que exigiriam conhecimentos e expertise específicos. Isso refletiu tanto na participação de cada vez mais recorrente das outras pastas em temas que demandavam recursos técnicos diferentes aos da pasta de relações exteriores, como propiciava a internacionalização de outros atores de dentro do estado (Figueira, 2010).

Sobre a influência presidencial, a conceitualização da “diplomacia presidencial” por Sérgio Danese (1999) fez desta expressão a maior referência entre os estudos que se dedicaram à intensificação da conduta presidencial na política externa brasileira. Como um dos primeiros trabalhos sobre a atuação de lideranças brasileiras do contexto democrático, Danese traz, por definição, a diplomacia presidencial como a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições *ex officio*, pelo presidente” (1999, 54). Assim, o exercício da diplomacia presidencial compreende o poder personalista do mandatário, suas percepções e sentidos de oportunidade próprios, em contraposição às forças institucionais da estrutura burocrática do Estado. Segundo Danese, um mandatário suficientemente ativo para fazer diplomacia além de suas funções, o faz se reportando a dinâmicas partidárias, à opinião pública e à imprensa que

são as suas maiores fontes de poder. Assim, a atenção a essas fontes espelharia a ânsia dos presidentes por resultados, pela projeção e a interferência de componentes políticos que se contrastam com os meios mais prementes da diplomacia tradicional (1999, 109).

Bastante influente e menos explícito sobre efeitos da condução de líderes presidenciais, o trabalho de Jeffrey Cason e Timothy Power (2009) examinou como o Itamaraty teria visto, pouco a pouco, a sua influência diminuir. Analisando os períodos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula da Silva (2003- 2010) no Brasil, Cason e Power apontam como a pluralização e realocação de forças entre agências interministeriais do Estado acompanharam a diplomacia presidencial no trato de questões internacionais. O envolvimento crescente e assertivo de presidentes e ministérios alternativos do poder executivo teria soado na “presidencialização” e “horizontalização” da política externa brasileira recente.

Presidentes são investidos de considerável poder institucional para a condução da política externa. Eles representam suas nações no exterior, controlam quais atores e instituições têm maior probabilidade em fazer contribuições significativas sobre as linhas políticas que escolhem, e constituem eles mesmos o centro dos processos de tomada de decisão (Burke e Greenstein 1991; George 1980, Mora e Hey 2003; Malamud 2014). Em relação a centralidade presidencial brasileira, os estudos sobre a “presidencialização” da política externa abordavam a relativa fraqueza do Ministério das Relações Exteriores em um eventual conflito com a Presidência – esperado em conflitos entre qualquer ministério e o chefe do Executivo (Bendor e Hammond, 1992; Rosati, 1981) – mas recentemente se dedicaram a desdobramentos mais característicos da atuação presidencial nas dinâmicas diplomáticas. Seja pelos incentivos de projeção pessoal e um foco em curto prazo alinhado com os ciclos eleitorais (Emerson 2014, 10) seja pela influência ideológica partidária desses líderes nas aproximações internacionais do país.

Em conjunto, tanto o engajamento de líderes presidenciais nas definições da inserção externa, quanto a fragmentação da diplomacia entre outros atores ministeriais, sugerem que discrepâncias e cisões sobre questões internacionais se formem entre e intra-governos. Quanto mais atores de influência ou poder de veto na conformação de políticas, sejam eles do poder legislativo ou do executivo, os consensos necessários para estabelecer posicionamentos internacionais são mais difíceis de alcançar (Lima e Santos 1998). A

literatura costuma dar atenção às mudanças entre presidências, mas em uma mesma administração, a multiplicidade de atores com capacidade de agir e serem ouvidos aumentam as chances de introduzirem temas e liderarem discussões não necessariamente alinhadas entre elas. Pensando em dissonâncias é possível pensar ainda no contraste de visões entre o presidente e os seus assessores mais próximos, já que mesmo a bem-intencionada lealdade desses agentes não significa a convergência de visões entre eles (Jervis 2013). De certo, o ato de tornar públicas as cisões internas do governo não são eventos raros das rotinas presidenciais.

Para abordar especificamente a relação entre presidentes e ministros, são apresentados a seguir alguns dos estudos sobre a formação dos gabinetes ministeriais que tem revelado mais recentemente lógicas distintas das tradicionais vinculadas a essas dinâmicas.

#### **4. Elementos da relação entre Presidentes e ministros**

Presidentes por vezes são eleitos em vitórias disputadas e com bases legislativas estreitas o bastante para prescindirem das forças partidárias com as quais eles negociam para compor sua equipe ministerial. O apoio público e legislativo permite que governos preservem suas sobrevivências, que concebam alianças e que garantam bases para aprovar reformas e políticas de interesse. Nesse sentido, a contratação e a demissão de ministros representam momentos cruciais da política de gabinete, e cujos fatores se implicam também na relação Presidente/Gabinete entre esses eventos.

Estudos baseados no modelo principal-agente trouxeram avanços importantes no entendimento das formações de gabinetes. Essas pesquisas examinaram as motivações de chefes do executivo para ameaçar ou demitir ministros, identificando problemas variados sobre seleção (Berlinski et al. 2010; Huber e Martínez-Gallardo 2004) e confiança (Martínez-Gallardo e Schleiter 2015). No entanto, os gabinetes ministeriais são escolhas estratégicas de presidentes ou primeiros-ministros, especialmente porque envolvem a inclusão da disputa partidária dos governos. As análises, desta forma, dão atenção às relações entre o Poder Executivo e o Legislativo que centram as escolhas ministeriais, tanto no estudo das instabilidades políticas na alocação desproporcional de pastas a partidos políticos (Neto 2006), quanto pela análise da reformulação de gabinetes que

buscam resolver discordâncias políticas entre o chefe do executivo e os ministros (Martínez-Gallardo e Schleiter 2015; Sedelius e Ekman 2010).

As reformas ministeriais, ou de gabinetes, permitem ajustes estratégicos no comando político do governo em todos os tipos de sistema. Em sistemas com mandatos independentes e tempo fixo, as reformas ministeriais têm sido usadas como uma estratégia para fortalecer o apoio legislativo ao governo, superar sua falta de poder partidário e evitar a instabilidade presidencial por meio de ameaças de impeachment, renúncias forçadas ou golpes (Martínez-Gallardo e Schleiter 2015; Sedelius e Ekman 2010). A literatura sobre presidencialismo de coalizão destaca como o poder unilateral dos presidentes de nomear e demitir ministros molda as negociações entre partidos e a composição dos gabinetes presidenciais (Chasquetti 2001; Limongi e Figueiredo 1998).

No entanto, estudos comparativos recentes têm chamado a atenção para a variedade de motivos e critérios pelos quais ministros são selecionados e desligados, afastando assim o debate acadêmico de análises centradas nas motivações partidárias para descobrir a natureza multifatorial de política ministerial (Inácio et al. 2022, 3). Alguns estudos relativizam, por exemplo, que a demissão de ministros pode não ser tão custosa. Seja porque a separação e o tempo de mandato entre os presidentes e legisladores tornam os acordos de coalizão mais fluidos, seja por meio de outras ferramentas que os chefes do Executivo empregam para envolver os legisladores (Chaisty et al. 2018). Já outro grupo de estudos se dedicam às mudanças ministeriais que têm um valor estratégico para as ambições políticas dos presidentes. Presidentes vindos de diferentes trajetórias e capacidades pessoais, por exemplo, podem variar a gestão do gabinete e sua influência política demitindo possíveis adversários ou admitindo os seus sucessores (Indridason e Kam 2008). O que recentes estudos têm reunido evidências empíricas dessas variações (Camerlo e Martinez-Gallardo 2018; Chaisty et al. 2018; Inácio et al. 2022).

Nesse sentido, a afiliação partidária de um ministro e a força legislativa de seu partido permanecem sendo os aspectos centrais da política ministerial. Porém, os trabalhos tem avançado também na análise de como presidentes tendem a buscar o sucesso de seus governos e maximizar o retorno esperado por seus partidos e grupos de apoio, se preocupando em não serem prejudicados por posições assumidas em seus governos (Inácio et al. 2022). Como trouxe o estudo de Inácio, Llanos e Pinheiro (2022),

presidentes contam com ativos políticos que os deixem mais livres para governar, bem como ativos reputacionais que os apoiem e sustentem independente dessas margens de manobra. A ideia central é a de que líderes procuram manter, construir ou expandir ativos de reputação ao longo de seus mandatos e as relações que desenvolvem com seus ministros muito provavelmente se afetam por essa aspiração.

A seguir, as hipóteses que esta pesquisa levanta sobre o relacionamento discursivo dos presidentes e seus gabinetes ministeriais em temas de política externa são desenvolvidas brevemente: Primeiro tratando como a magnitude do capital político interno dos presidentes deve envolver a direção dos discursos desses líderes sobre os seus ministros. Segundo, como aspirações reputacionais podem estar associadas a elementos da experiência política prévia dos presidentes.

#### **4.1. Capital político**

A literatura sobre a formação de coalizões governamentais tem há muito demonstrado que a relação do presidente com o gabinete ministerial é condicionada ao status partidário do presidente no Congresso. A coalizão governista nos legislativos nacionais afeta o grau de distanciamento ideológico entre o presidente e os partidos políticos integrantes de coalizão, com reflexos diretos na formação do gabinete e no escrutínio ministerial (Paloti, Cavalcanti e Gomes 2019). Deixado sem sérias restrições horizontais, o presidente pode direcionar a burocracia federal com relativa liberdade. Desta forma, quanto menor é a distância ideológica entre o partido do presidente e os partidos dos ministérios, menores serão as chances do primeiro discordar publicamente de seus ministros em relação a posicionamentos e políticas que se envolvem. E quanto maior é a distância ideológica, maior é a probabilidade do Presidente em administrar o gabinete sob a pressão da gama de partidos integrantes e maiores seriam as dificuldades de superar conflitos internamente (Chasquetti 2001; Limongi e Figueiredo 1998; Neto 2006; Vera e Carreras 2018).

Entendemos, desta forma, que as relações entre presidente e gabinete dependem do status partidário do presidente no Congresso, porém, o desempenho do governo também influencia essa matemática. Os percentuais de votos extraídos da corrida presidencial e os índices de aprovação desses presidentes sugerem que pontuações

restritas nesses aspectos tendem a ser incentivos também para que presidentes demonstrem descolamentos reputacionais em particular (Vera e Carreras 2018). Então, se observarmos essas relações com as reputações, esperamos que:

**Hipótese 1:** Quanto maior o capital político interno, menores as chances de líderes investirem em projeções da reputação dissociadas de seu aparato burocrático.

#### **4.2. Experiência prévia dos presidentes**

Embora o capital político se refira a condições políticas incontornáveis, as disposições relativas ao perfil pessoal dos presidentes podem definir a distância das suas preferências políticas das de outros atores ministeriais.

Estudos recentes se dedicaram a perfis presidenciais para explicar a medida em que os presidentes são fiéis a seus partidos a depender do tipo de experiência política que tenham tido (Inácio e Llanos 2020). Samuels e Shugart (2010, p. 67) já haviam abordado, por outro lado, as ligações de presidentes e organizações partidárias, medindo-as numa combinação de experiência partidária e política. Suas conclusões são de que a experiência prévia dos presidentes em relação a atividades político-partidárias tende a gerar vínculos de influência, definir estruturas de oportunidades políticas e serem vistos como mais fáceis de se trabalhar em conjunto. Helms (2016) complementa o argumento sobre os “insiders” políticos considerando a experiência uma disposição que faz o presidente não só nutrir e responder expectativas dos eleitores, como diferenciá-lo de adversários e prepará-los para prováveis ameaças de concorrentes. Presidentes “outsiders” que não contam com essas disposições, por outro lado, estariam mais expostos a conflitos intragabinete relacionados a divergências programáticas e pessoais com os seus ministros pela própria fraqueza de suas experiências em relação a seus competidores, ao programa político-partidários e a dependência em relação a expertise de seus ministros.

Argumenta-se, desta forma, que presidentes com pouca experiência ou vinculação partidária prévia tenderão a concorrer com seus ministros ao construírem reputações pessoais. Os presidentes que tenham experiências mais robustas antes do início de seus mandatos, no entanto, teriam maiores oportunidades de alinhar suas posições com o desempenho de ministros e se envolveriam em menos controvérsias com eles, de modo que:

**Hipótese 2:** Quanto maiores os níveis de experiência política, menores as chances de líderes investirem em projeções da reputação dissociadas de seu aparato burocrático.

## **5. Desenho de pesquisa resumido**

Considerando os argumentos desenvolvidos acima, a pesquisa será conduzida por um banco de discursos espontâneos e dados dos gabinetes presidenciais de líderes brasileiros do período democrático. Os procedimentos provavelmente seguirão duas fases. Inicialmente abordar a projeção reputacional de líderes através do conteúdo verbal desses atores, calculando um espectro de nível em que líderes políticos culpam ou se dissociam da própria burocracia e quando se identificam com ou elogiam seus gabinetes. Esse tipo de estratégia discursiva tende a recorrer nos discursos presidenciais e parece uma proxy útil à identificação da construção de reputação pelos líderes, que é a variável dependente da pesquisa. Em seguida, interage-se as variáveis independentes sobre os recursos políticos e individuais para verificar se produzem efeitos sobre a aderência ou a dissociação reputacional dos presidentes sobre questões de política externa.

A variável dependente seria construída a partir de discursos espontâneos de presidentes brasileiros examinados por análise de conteúdo e representados por scores da razão entre menções de vinculação ou divergência sobre os temas de política externa. A cálculo se basearia na frequência de um vocabulário que identifica referências aos ministros e aparatos burocráticos, bem como elementos discursivos de descrição dos posicionamentos abordados e do sujeito das ações que são descritas. Momentos em que os presidentes apresentam suas preferências de forma particular são elementos críticos de acesso ao empenho reputacional que perseguem.

A variável independente 1 seria composta em conjunto pela a) proporção de votos nas eleições presidenciais, b) o nível de apoio do governo no congresso e c) a popularidade do presidente estimados em scores de capital político.

Como referência, planeja-se utilizar algo semelhante à variável “MAJ” que representa o número de assentos da base governista dividido pelo total de assentos do Congresso, e a variável “PERCENTUAL1” que trata da porcentagem de votos que o presidente obteve no 1º/único turno, ambas extraídas do *The Database of Political Institutions 2020*. O DPI traz dados sobre o nível de apoio do presidente no congresso, e

isso como apoio consistente, não o apoio condicionado como os parlamentares independentes, e a oposição. Assim como a proporção de votos nas eleições presidenciais estimados em scores anuais de capital político.

Além daquelas, a variável “APPROVAL\_SIMPLE” representa a porcentagem de respostas positivas nas pesquisas de aprovação executiva e será extraída do *Executive Approval Database 2.0*. Lançado em 2019, este banco traz a coleção mais abrangente de indicadores de séries temporais de apoio público a executivos políticos publicamente disponível. O último se refere a uma medida resumida de aprovação presidencial, primeiro-ministro e chefes de governo eleitos diretamente em eleições competitivas ou eleitos indiretamente pelo legislativo. Eles distinguem as medidas de: “aprovação” (a porcentagem de respostas positivas), “aprovação líquida” (a porcentagem de respostas positivas menos a porcentagem de respostas negativas) e “aprovação relativa” (a porcentagem de respostas positivas dividida pela soma da porcentagem de respostas positivas e a porcentagem de respostas negativas).

A variável independente 2 seria composta pela natureza e extensão dos vínculos partidários dos presidentes representados através de dados biográficos desses líderes transformados em scores de experiência política prévia.

A variável “GAMMA” seria sozinha a variável correspondente extraída do *PolEx Measure of Political Experience Database*. Criado por Alexander Baturo e Johan A. Elkink para o trabalho “*What Countries Select More Experienced Leaders?*”, o banco *PolEx Measure* mensura a qualidade e amplitude da experiência política formal e informal dos atores políticos, se eles foram candidatos eleitorais de outros pleitos, se foram membro de movimentos sociais e diversas outras características. A qualidade dos cargos também é categorizada por três grupos de importância e a amplitude que reflete os anos no poder desses líderes.

## **6. Considerações finais**

Em análise de política externa, líderes presidenciais são frequentemente estudados como atores que renovam orientações externas ou rompem paradigmas cristalizados na burocracia das práticas diplomáticas. Mas caminhos alternativos podem ser explorados e este estudo procura se dedicar à complexa e ambígua relação entre atores presidenciais e



ministeriais em temas de política externa. Seja pela ausência de estudos sobre a divergência entre presidentes e ministros em específico, ou pela relevância crescente com que incentivos domésticos atingem a composição da inserção internacional do Brasil de forma geral.

A pesquisa parcialmente apresentada neste trabalho propõe uma análise comparativa da construção discursiva de reputações presidenciais brasileiras, avaliando como capital político e a experiência prévias de líderes orbitam a atuação dos presidentes em política externa. Procura-se estudar um regime presidencialista cujas lógicas e dinâmicas de composição de gabinetes ministeriais têm variado nas últimas décadas. E busca-se analisar governos que foram liderados por políticos experientes e partidos cujas tradições precedem suas próprias chegadas ao poder, bem como presidências que vieram de partidos recém-formados e configuram arenas bastante ambivalentes de expressão de política externa. O palpite central é que presidentes brasileiros de fato operam entre dois níveis e tendem a publicizar discrepâncias em relação ao gabinete quando riscos reputacionais são percebidos. Mas mais além disso, elementos como carreiras e vínculos partidários desses líderes também afetam o alinhamento das diretrizes de política externa de países como o Brasil em particular.

## **7. Bibliografia**

Allison, Graham T. (1971). *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company.

Barros, Alexandre de S. C. (1986). “A formulação e implementação da Política Externa Brasileira: o Itamaraty e os novos atores”. In *América Latina e a Política Mundial*. São Paulo: Convívio. Vol. 116.

Barnabé, Israel Roberto. (2012). “O Itamaraty ea diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula”. *Contextualizaciones Latinoamericanas Año 4 (7)*.

Berlinski S, Dewan T and Dowding K (2010) *The Impact of Individual and Collective Performance on Ministerial Tenure*. *Journal of Politics* 72(2), 559–571.

Burke, John P., Fred I. Greenstein, Larry Berman, e Richard Immerman. (1991). “How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965”.

Camerlo M and Martinez-Gallardo C (2018) *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*. Abingdon: Routledge.

Cason, Jeffrey W., e Timothy J. Power. (2009). “Presidentialization, pluralization, and the rollback of itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era”. *International Political Science Review* 30 (2): 117–40.

Chaisty P, Cheeseman N and Power T (2018) *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*, new edn. New York: Oxford University Press.

Chasquetti D (2001) *Democracia, Multipartidismo y Coaliciones En América Latina: Evaluando La Difícil Combinación*. In Lanzaro J (ed.), *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas En América Latina*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/CLACSO, pp. 319–359.

Cheibub, Zairo Borges. (1985). “Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”. *Dados* 28 (1): 113–31.

Crescenzi, Mark J. C. (2018). *Of Friends and Foes: Reputation and Learning in International Politics*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Danese, Sérgio França. (1999). *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Topbooks.

Devin, G.; Toernquist-Chesnier, M. Burst (2011). *Diplomacy The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods*. *Brazilian Political Science Review*, v. 4, n. 2, p. 60–78, 7 out.

Figueira, A. C. R.. (2010). “Rupturas e continuidades no padrão organizacional e decisório do Ministério das Relações Exteriores”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 53 (2): 05–22.

França, Cassio Luiz de, e Michelle Ratton Sanchez Badin. (2010). “A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro”. *Friedrich-Ebert-Stiftung*, no 40.

George, Alexander L. (1980). *Presidential decisionmaking in foreign policy: The*

Hirst, Mônica, e Letícia Pinheiro. (1995). “A política externa do Brasil em dois tempos”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 38 (1): 5–23.

Huber JD and Martinez-Gallardo C (2004) Cabinet Instability and the Accumulation of Experience: The French Fourth and Fifth Republics in Comparative Perspective. *British Journal of Political Science* 34(1), 27–48.

Inácio M and Llanos M. (2020). Presidential Pathways and Profiles. In Andeweg RB, Elgie R, Helms L, Kaarbo J and Müller-Rommel F (eds), *The Oxford Handbook of Political Executives*. Oxford: Oxford University Press, pp. 207–228.

Inácio, M., Llanos, M., & Pinheiro, B. (2022). Cabinet Reshuffles in Latin America: A Function of Presidential Reputation. *Government and Opposition*, 1-23.

Indridason IH and Kam C (2008) Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift. *British Journal of Political Science* 38(4), 621–656. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000318>.

Jackson, Van. (2016). *Rival Reputations: Coercion and Credibility in US-North Korea Relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Jervis, Robert, Yarhi-Milo, Keren, and Casler, Don. (2021). Redefining the Debate Over Reputation and Credibility in International Security: Promises and Limits of New Scholarship. *World Politics*, 1-37.

Kahler, Miles (2013) “Rising powers and global governance: negotiating change in a resilient status quo”, *International Affairs* 89: 711–29.

Lima, Maria Regina Soares de. (2000). “Instituições democráticas e política exterior”. *Contexto Internacional*.

Lopes, Dawisson Belém. (2011). “A política externa brasileira e a ‘circunstância democrática’: do silêncio respeitoso à politização ruidosa”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 54 (1): 67–86.

Lupton, Danielle L. (2020). *Reputation for Resolve: How Leaders Signal Determination in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Lutes, R. (2015). The Role of Presidencies in Coalition Governments: A Comparative Analysis. *Comparative Political Studies*, 48(7), 849-883.

Malamud, A. (2017). “Foreign Policy Retreat: Domestic and Systemic Causes of Brazil’s International Rollback” *Rising Powers Quarterly* 2, no. 2: 149–68.

Martínez-Gallardo C and Schleiter P (2015) Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies. *Comparative Political Studies* 48(2), 231–264.

McManus, Roseanne W. (2017). *Statements of Resolve: Achieving Coercive Credibility in International Conflict*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

McManus, Roseanne W. (2019). “Revisiting the Madman Theory: Evaluating the Impact of Different Forms of Perceived Madness in Coercive Bargaining.” *Security Studies* 28, no. 5: 976–1009.

Milani, Carlos R. S., e Letícia Pinheiro. (2013). “Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública.” *Contexto Internacional* 35 (1).

Mora, F. O., and J. Hey. (2003). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. Lanham: Rowman and Littlefield.

Moses, J. W.; Knutsen, T. (2001) Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries. *Cooperation and Conflict*, v. 36, n. 4, p. 355–380, 1 dez.

Narlikar, Amrita (2013) ‘Negotiating the rise of new powers’, *International Affairs* 89: 561–76.

Neto OA (2006) The Presidential Calculus. *Comparative Political Studies* 39(4), 415–440.

Onuki, Janina, e Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira. (2006). “Eleições, política externa e integração regional”. *Revista de Sociologia e Política*, no 27: 145–55.

Pinheiro, Letícia. (2003). *Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil*. IRI Textos. Rio de Janeiro: PUC-Rio.

Pinheiro, Letícia. (2009). “Autores y actores de la política exterior brasileña”. *Foreign affairs: Latinoamérica* 9 (2): 14–24.

Putnam, R (1988). *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*. *International Organization*, v. 42, n. 3, p. 427-460.

Renshon, Jonathan. (2017). *Fighting for Status: Hierarchy and Conflict in World Politics*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Renshon, Jonathan, Allan Dafoe, and Paul Huth. (2018). "Leader Influence and Reputation Formation in World Politics." *American Journal of Political Science* 62, no. 2: 325–39.

Schlauffer, C. (2021). "Why do Nondemocratic Regimes Promote e-Participation? The Case of Moscow's Active Citizen Online Voting Platform." *Governance* 34(3), 821 – 836.

Sedelius T and Ekman J (2010) Intra-Executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe. *Government and Opposition: An International Journal of Comparative Politics* 45(4), 505–530.

Spies, Y. K. (2019). *Global Diplomacy and International Society*. Cham: Springer International Publishing.

Stewart, Patrick (2010) 'Irresponsible stakeholders? The difficulty of integrating rising powers', *Foreign Affairs* 89: 6, 44–53.

Tayfur, Fatih. (1994). "Main approaches to the study of foreign policy: A review". *METU Studies in Development*, 21(1), 113-141

Tsebelis, G. (2002). *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Vera, S. and Carreras, M. (2018). Cooperative but Non-Partisan: Portfolio Allocation in Peru (1980–2014). In Camerlo M and Martínez-Gallardo C (eds), *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas*. Abingdon: Routledge Press, pp. 159–181.

Williamson, S. and B. Magaloni. (2020). "Legislatures and Policy Making in Authoritarian Regimes." *Comparative Political Studies* 53(9), 1525 – 1543.