

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

Quando presidentes e ministros discordam em política externa: reputação presidencial entre públicos internos e externos

Tamiris Burin¹
tamiris.burin@usp.br

Setembro, 2023

¹ Aluna de doutorado do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP). Esse trabalho faz parte da pesquisa de tese 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 às audiências internacionais. Entre presidente e o gabinete ministerial, preferências pessoais e discordâncias por vezes aparecem ou são deliberadamente exploradas quando presidentes se sentem amarrados no campo prático ou riscos reputacionais são percebidos. Este trabalho propõe usar o caso brasileiro para ilustrar a complexa e ambígua relação presidente-burocracia nos acordos e desacordos de 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 atingem a preocupação reputacional de presidentes e a consistência dos seus discursos sobre os assuntos internacionais. As formas com que reputações presidenciais são formadas e então cultivadas parecem fundamentais à compreensão do papel desse ator nas dinâmicas de política externa.

Palavras-chave: presidentes; burocracia; reputação; política externa brasileira

1. Proposta de pesquisa e objetivos do trabalho

Até que ponto presidentes assumem posições públicas que concordam com as de seus ministros em política externa? O que leva um presidente a expor esse tipo de discordância? Há um robusto debate sobre o exercício do controle político na relação entre presidentes e burocracias (McCubbins, Noll, e Weingast 1987; Spence 1999; Wood e Waterman 1993). O ‘problema da delegação’ é alvo de uma série de estudos que, derivados do modelo *principal-agent*, contribuíram substantivamente aos dilemas de *como* e *se* políticos eleitos podem controlar o exercício da autoridade que é delegada a burocratas não eleitos (Ingraham 1987; Moynihan e Roberts 2010).² Por parte da literatura de política externa, um dos principais focos de investigação do campo é o predomínio das preferências tradicionais da burocracia perante a dos presidentes na definição de seus contornos. O alto profissionalismo do aparato burocrático e a frequência com que diplomatas de carreira são nomeados ministros de estado são estudados como elementos da relevância dos Ministérios de Relações Exteriores entre os processos da política externa. Estudando ainda como, diferente de outras políticas, a influência presidencial depende mais de controle político à burocracia do que de poder legislativo propriamente (Amorim Neto e Malamud 2020; Cheibub 1989; Neto e Malamud 2015).

Em ambas discussões, porém, pouca atenção foi dada às divergências expressas por presidentes a posições de seus ministros de relações exteriores. Ainda mais escassa atenção é dada para a conexão

² Se presidentes controlam nomeações, orçamentos e instrumentos de monitoramento, os burocratas podem ser indiferentes e até hostis a orientações presidenciais em razão de outros incentivos.

das reputações presidenciais a esta prática. Um exemplo famoso da literatura de relações internacionais é do Presidente W. Bush a frente das ações americanas na Guerra do Iraque. Já depois da invasão, quando surgiram novas informações sobre a ausência de armas de destruição em massa no Iraque, Bush criticou seus secretários publicamente e tentou transferir a culpa da decisão de intervir a serviços de inteligência que o assessoraram na época (Kuijpers e Schumacher 2020; Preston 2011). De fato, quando o presidente assume posições dissonantes às do próprio governo, sugerindo distinções ideológicas ou informacionais por exemplo, a literatura de política externa tende a associar esses atos a recompensas eleitorais e a preocupação mais direta de presidentes com a opinião pública e o eleitorado (Baum 2004; Danese 1999; Emerson 2014). Essa explicação sugere que em momentos e temas mais salientes, dissonâncias desse tipo tendem a emergir, porém, diz pouco sobre a variação que pode existir entre presidentes ou nos seus próprios mandatos. Alguns ministros e presidentes parecem tão alinhados e outros tão desconexos publicamente. O objetivo central desta pesquisa é explorar esses casos melhor e as questões envolvidas a eles. Propõe-se buscar *se* e *como* fatores políticos e individuais se relacionam com a facilidade em que presidentes discordam ou mesmo criticam publicamente seus chanceleres. Embora pouco frequentes, tais comportamentos ocorrem vezes suficientes para sugerir que são eventos tão anômalos assim.

Os políticos de todos os tipos de regimes necessitam de burocracia para estender o seu domínio à sociedade. E existe uma variedade de estudos sobre o elo entre composição partidária do gabinete ministerial e os graus em que presidentes precisam construir apoio legislativo. Porém, por mais que a afiliação partidária de ministros e a força legislativa de seu partido permanecem os principais aspectos da estabilidade de gabinete e a sobrevivência ministerial em geral, trabalhos recentes tem avançado bastante na análise de como presidentes procuram ampliar o sucesso de seus governos e maximizar o retorno esperado a seus partidos e grupos de apoio, se preocupando em não serem prejudicados por posições assumidas por seus próprios ministros (Inácio, Llanos, e Pinheiro 2022). O trabalho de Inácio, Llanos e Pinheiro (2022) traz especificamente esse argumento, de como as distintas trajetórias dos presidentes que chegam ao poder afetam a forma com que eles cultivam as suas reputações ao longo do mandato, bem como a relação que desenvolvem com seus ministros para essa ambição. Entre países da América Latina, ativos reputacionais escassos dos presidentes aumentam a chance de conflitos pessoais e divergências programáticas com seus ministros, e a demissão deles em decorrência.³

Quando presidentes precisam sinalizar publicamente alguma independência ou quando custos reputacionais são percebidos, é comum que critiquem arbitrariamente seus ministros. Declarações são ferramentas importantes por onde atores executivos apresentam intenções, apontam as orientações que teriam fornecido a seus ministros ou sinalizam discrepâncias pessoais sobre os cursos de ação de seus próprios governos. As declarações trazem sinais e modulam ênfases de comportamento, mas também são estratégicas. 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

³ Nossos resultados sugerem que a concordância é mais provável à medida que o apoio à posição do presidente entre os membros do comitê de supervisão aumenta, mas menos provável quanto mais tempo os secretários permanecem no cargo.

meios para fazer com que suas preferências sejam adotadas internamente. Discursos são cheios de distorções, ordens e blefes, mas a forma com que são utilizados é uma fonte extensa de compreensão do comportamento de atores políticos.

Esta pesquisa procura abordar a construção de reputações presidenciais, interpretando como expectativas internas afetam a atuação presidencial mesmo sobre temas internacionais. Desconfia-se, em particular, que a experiência política prévia dos presidentes brasileiros pode ser um fator explicativo importante de como eles reportam suas preferências e as de seus ministros, de maneira a discordar (ou não) e culpar (ou não) esses atores (Eshbaugh-Soha 2008; Jäkel e Borshchevskiy 2021), enquanto atuam na condução da política externa.

A análise deverá seguir duas etapas. Primeiro, a análise da ‘coordenação discursiva’ do conteúdo verbal de presidentes e seus ministros de relações exteriores sobre temas de política internacional. Para mensurar a ‘coordenação discursiva’, utiliza-se uma medida combinada de análise de conteúdo que visa operacionalizar menções individualizadas ou coletivas sobre questões de política externa e as menções de explícitos jogos de culpa ou dissenso de presidentes sobre ministros. Segundo, analisamos dois tipos de riscos endógenos que os presidentes enfrentam, como riscos políticos e de experiência política, bem como com choques exógenos, de crises e períodos eleitorais.

Nossos dados originais consistem em respostas de entrevistas concedidas pelos presidentes a veículos de mídia entre 1985 a 2022 e disponibilizadas no sítio oficial da Presidência da República do Brasil⁴, codificando as posições que eles assumem em relação a todos os discursos dos Ministros de Relações Exteriores (MRE) disponibilizados nos Cadernos de Política Exterior do MRE brasileiro. Esses dados são utilizados para construir pontuações de concordância entre presidente e ministro em temas de política externa. Em seguida, examinamos os fatores da concordância no nível de discursos por meio de um modelo que inclui variáveis do apoio político interno da experiência política prévia dos presidentes e outras também abordadas pela literatura. Por motivos de espaço, abordaremos apenas a revisão da literatura sobre o tema e as hipóteses do estudo.

2. Base teórica que fundamenta a pesquisa e hipóteses.

A primeira subsecção desse item 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.

⁴ Para evitar viés de seleção, utilizamos todas as entrevistas mencionadas no sítio oficial da Presidência da República do Brasil, mas no caso do Presidente Bolsonaro, outras fontes foram utilizadas, como abordaremos na seção de método.

2.1. A “two-level game, prone to apparently paradoxical behavior”

Nas últimas décadas, à medida que novas potências emergiram e ampliaram sua inserção entre os grandes debates da governança e da política internacional, frequentemente foram vistas como atores inconsistentes ou ambíguos da ordem global (Kahler 2013; Narlikar 2013; Patrick 2010). Usando o caso da China, Índia, África do Sul, Turquia ou do Brasil, diversos trabalhos se propuseram a analisar coalisões e esforços das potências emergentes⁵ em criar perfis internacionais coerentes em relação às diversas questões globais (por exemplo, MacFarlane 2006; Narlikar 2013; Rynning e Ringsmose 2008). Ao Brasil por exemplo, Israel pediu que o país decidisse de que lado estava: se aliado de Estado judaico ou de seu rival Irã. Em 2009, o membro de chancelaria israelense sintetizava esse argumento que seria discutido nos trabalhos acadêmicos de anos seguintes de que a estratégia de ‘ser amigo de todo mundo’ atrapalha os planos da diplomacia brasileira de transformar o Brasil numa potência geopolítica e de conquistar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU.⁶

Outros estudos, porém, argumentam que a defesa de interesses aparentemente ambíguos não é exclusiva à política externa dos atores emergentes, considerando como poderes tradicionais costumam definir opções políticas em termos excessivamente binários e seletivos à implementação de normas globais (Finnemore e Sikkink 1998; Risse et al. 2013). Apesar de admitir que a ambiguidade acompanha o envolvimento de novas potências em questões fundamentais da cena internacional.

Lima, Milani e Pinheiro (2017) reconhecem o fenômeno como uma espécie de dilema. Pegando a experiência brasileira e destacando os desafios políticos da ascensão do país na cena internacional, os autores argumentam que existem três pilares do comportamento aparentemente paradoxal de atores emergentes como o Brasil. Primeiro em como a estrutura hierárquica do sistema internacional fazem os mais bem colocados definirem muito das regras que governam o próprio surgimento de outros poderes e o rol de atuação que seria possível seguir. Segundo que entre binarismos ideais existem várias opções de intermédio e que os tomadores de decisão podem conceber e implementar em uma zona cinzenta entre os extremos que são dados. E terceiro, que consistência se apoia na suposição questionável de que estados atuam como atores unitários e entre expectativas consensuais. Para Lima, Milani e Pinheiro, 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

⁵ O rótulo de ‘potência emergente’ está associado a um nível de descontentamento com as estruturas de poder internacionais prevaletentes, combinado ao potencial e a vontade de propor mudanças a tais estruturas. Esse descontentamento muitas vezes leva à adoção de estratégias de *balancing* ou *bandwagoning* que elas mais comumente empregariam (Pieper 2019). *Balancing* envolve o alinhamento de estados pequenos e médios para contrabalançar uma potência tradicional, enquanto *bandwagoning* implicaria o alinhamento destes com as potências tradicionais para beneficiar de suas influências. Ver Walt, S.M. (1987). ‘Alliances: Balancing and Bandwagoning’, in: S.M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University, pp. 110-117.

⁶ Ver: “Israel quer que Brasil decida de que lado está Membro de delegação de Liberman diz que Itamaraty precisa optar se é aliado de Estado judaico ou de seu rival Irã.” Folha de São Paulo. Acesso pelo link: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2407200907.htm> Ver também: Paczyńska, A. (2021). “New” State Actors and Conflict-Affected States: Confronting Violence, Shifting Ambitions, and Adjusting Principles. *Frontiers in Political Science*, 3, 663432.

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.

Harig e Kenkel (2017), a visão de inconsistência deveria dar lugar a ideias mais precisas sobre os diferentes interesses de dentro desses estados. Os autores ilustram na decisão do Brasil em contribuir com tropas na Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah), que contradições entre ideias e interesses ganham evidência se consideramos as das forças armadas brasileiras sobre o uso da força, e a de atores diplomáticos na formação de normas sobre intervenção internacional representando o país. Chodor (2021) ressalta também que inconsistências só podem ser compreendidas pela análise do contexto doméstico da formulação da política externa, a fragmentação do estado e o equilíbrio de forças na sua economia política. Para o autor, em relação ao comércio, a fragmentação interna permitiu ao sector agroexportador dominar a formulação de políticas. Exemplo recente que pode ser considerado é a declarada posição de neutralidade do Brasil em relação a guerra na Ucrânia, junto dos acenos que o planalto e o agro fizeram à Rússia em 2022, ressaltando o tema dos fertilizantes.⁷

Em relação às possíveis causas de como líderes evitam ou produzem inconsistências do tipo, o presente trabalho abordará a seguir. Porém, em termos de consequências de como presidentes e elites governamentais se fragmentam em relação a decisões e questões da agenda global, a literatura de relações internacionais parece se dividir em duas principais perspectivas. Na tese seminal de Putnam (1988), por um lado, o jogo de dois níveis caracteriza-se nas situações em que um negociador encontra a si mesmo engajado simultaneamente a duas esferas de barganha, a doméstica e a internacional, levando eles a representarem as pressões de cada esfera na formação de seus posicionamentos e ganharem espaço de barganha em razão delas. Por outro lado, trabalhos influentes de Rogowski (1999) e Tsebelis (1997) reconhecem como entre os modelos institucionais, embora a presença de mais pontos de veto aumente a credibilidade das posturas de política externa, maiores fontes de constrangimento doméstico também podem minar a estabilidade e coerência dessas políticas (p. 120).

Mas líderes presidenciais, ainda que considerem a arena internacional como um terreno onde fragmentações intraestatais são custosas ou benéficas, de fato arriscam a todo momento suas posições externas em detrimento de ganhos reputacionais internos. O caso brasileiro tem alguns exemplos disso.

As declarações do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) sobre a relação do Brasil com a China podem ser consideradas um dos mais dramáticos casos de dissonância entre presidente e Ministros de Relações Exteriores. Enquanto Ernesto Araújo chefiava o Itamaraty, críticas à política comercial da China e outros vários aspectos da nação chinesa foram frequentes.⁸ E Bolsonaro junto a assessores de entorno

⁷ Ver: "Planalto e agro determinam acenos à Rússia em manifestações sobre guerra na Ucrânia". Folha de São Paulo. Acesso pelo link: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/03/planalto-e-agro-determinam-acenos-a-russia-em-manifestacoes-sobre-guerra-na-ucrania.shtml>. Ver também: "Bolsonaro diz que Brasil deve manter neutralidade em relação a conflito". Folha de São Paulo. Acesso pelo link: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2022/02/bolsonaro-diz-que-falou-por-2-horas-com-putin-e-depois-se-desdiz.shtml>

⁸ Ver: "Sete momentos em que Ernesto Araújo atacou a China" Globo.com. Acesso pelo link: <https://oglobo.globo.com/politica/sete-momentos-em-que-ernesto-araujo-atacou-china-1-25023701.shtml>

compartilhavam das mesmas posições (crítica ao tradicional regionalismo e multilateralismo da política externa brasileira, à legitimidade de instituições de governança global, e em especial, às relações do país com países que compõem o ocidente-liberal) percebidas como elementos de apoio do eleitorado. Porém, uma mudança de postura em relação à China foi objeto de demanda do Congresso que anunciou que não aprovaria as nomeações de embaixador de Bolsonaro se Araújo permanecesse o Ministro das Relações Exteriores. Geralmente, a diferença de controle do Poder Legislativo e Executivo na definição da política externa brasileira é extensa, mas o caso de Araújo subverte essa lógica e o presidente de fato o substituiu por outro ministro, um tecnocrata intermediário. Mesmo sob o comando de Carlos França no Itamaraty, as declarações proferidas por Bolsonaro continuaram criticando a China, insinuando, por exemplo, que a pandemia de coronavírus seria parte de uma "guerra biológica" chinesa e que até "os militares sabem disso", enquanto França, por outro lado, defendia a relação do Brasil com a China, argumentando que ela é importante para a economia brasileira. Na Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado, as falas do presidente foram repercutidas e o chanceler Carlos França então concordou com o diagnóstico geral sobre importância chinesa para as exportações de setores de nossa economia. Na ocasião, França revelou ainda que conversava com Bolsonaro, que lhe garantia que as "relações com a China devem continuar sendo as melhores", contornando aquelas mesmas falas ao defender que não teriam se referido especificamente ao país quando mencionou a "guerra biológica".⁹ Nas redes, Ernesto Araújo ainda minava o trabalho do novo chanceler e defendendo as suas orientações enquanto chefiava o Itamaraty, e interlocutores apontaram ambições políticas como justificativa para comentários de ex-chanceler.¹⁰

Outra dissonância importante aconteceu em 2013, na época em que a Presidente Dilma Rousseff (2011-2016) discordou da atuação do Ministério de Relações Exteriores, então liderado por Luiz Alberto Figueiredo. Em entrevista, ela proferiu uma explícita crítica em relação a posicionamentos do Itamaraty sobre a defesa dos direitos humanos na Síria e na Venezuela. Em 2014, quando concorria a sua reeleição presidencial, Dilma disse que compartilhava 'pessoalmente' com 'algumas' críticas de ONGs ligadas a direitos humanos e "mesmo da oposição" com respeito à atuação dos governos da Venezuela e da Síria.¹¹

Tendo em mente esses e outros casos empíricos, busca-se estudar a complexa e ambígua relação entre presidente-ministros investigando alguns dos elementos do controle presidencial à burocracia que podem afetar a construção das posições que são expressas tanto a audiência interna como internacional. Embora uma literatura importante documente causas e consequências da avaliação pública sobre temas

⁹ Ver "Fala de Bolsonaro sobre China causa polêmica em reunião da CRE com chanceler". Agência Senado. Acesso pelo link: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/05/06/fala-de-bolsonaro-sobre-china-causa-polemica-em-reuniao-da-cre-com-chanceler>

¹⁰ Ver "Nas redes, Ernesto mina trabalho de novo chanceler e tenta manter influência ideológica no Itamaraty". Folha de São Paulo. Acesso pelo link: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2021/05/nas-redes-ernesto-mina-trabalho-de-novo-chanceler-e-tenta-manter-influencia-ideologica-no-itamaraty.shtml>

¹¹ Ver: "Dilma diz 'pessoalmente' concordar com 'algumas' críticas de ONGs e da oposição a Venezuela e Síria". Folha de São Paulo. Acesso pelo link: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/09/1519081-dilma-diz-pessoalmente-concordar-com-algumas-criticas-de-ongs-e-da-oposicao-a-venezuela-e-siria.shtml>

de política externa, as reputações que líderes sinalizam aos atores mundiais constitui um fator crucial das relações internacionais, mas muitas vezes esquecido nas linhas brasileiras de investigação.

Para compensar essa lacuna, a próxima seção se dedica a revisar brevemente o debate das reputações no âmbito da política internacional.

2.2. Sinais dissonantes a públicos internos e internacionais

Reputações são elementos cruciais do arsenal de sobrevivência política de um líder no âmbito interno. À nível internacional, as reputações são conceituadas como conjuntos de crenças e expectativas em relação aos comportamentos dos atores externos e compõem uma compreensão da diplomacia como um fenômeno mais amplo. Considerando que elites políticas de todas as partes do globo se perguntam como comportamentos de determinadas nações irão beneficiá-las ou prejudicá-las no futuro, o estudo das reputações no campo das relações internacionais se concentra essencialmente em como os atores soam ou querem soar para suas audiências de forma geral. Trabalhos recentes em análise de política externa deram um novo fôlego ao debate da reputação e a credibilidade de líderes políticos em temas de segurança, caracterizado como a terceira onda de estudos sobre reputação (Baser 2022; Guisinger e Smith 2014; Kertzer, Renshon, e Yarhi-Milo 2021; Renshon, Dafoe, e Huth 2018; Sechser 2018). Com os avanços do debate, várias direções de pesquisa emergiram: Sobre como reputações permanecem firmes ou recuam perante determinado comportamento ou discursos. Se reputações afetam a credibilidade dos compromissos ou políticas assumidas. Como sinais custosos formam ou cultivam reputações mais duradoras ou efetivas E se estados por vezes pagam custos elevados para proteger suas reputações, mas outras vezes abdicam dela voluntariamente, o que explica a diferença? Quando estados defendem suas reputações? (Crescenzi 2018; Lupton 2017; McManus 2017; Sechser 2018).

Jervis, Yarhi-Milo, e Casler (2021) levantam considerações importantes sobre a relevância desse debate. Para eles, como a reputação é uma crença, estados geralmente tentam influenciar ou manipular a sua reputação com as explicações que dão para suas ações. Comportamentos externos não falam por si, e a reputação depende, em parte, da razão pela qual os observadores acreditam que o Estado agiu daquela forma. Será que aquele ator recuou por causa de fatores que são apenas temporários? Se ele defende a não-intervenção a todo custo independente se a nação em questão agride ao direito internacional ou a outro princípio? Ou se defende ocasionalmente apenas a determinadas nações? Aproveitando o fato de os observadores terem que realizar um importante trabalho interpretativo para prever as expectativas, retóricas e motivos políticos do outro lado, os remetentes tentam manipular as inferências reputacionais dos observadores, oferecendo uma explicação coerente para os seus comportamentos. Se as imagens dos outros não estão firmemente estabelecidas, os observadores podem procurar sinais e estruturas que orientem a compreensão do que o outro fará no futuro. Estados também por vezes fornecem desculpas para comportamentos indesejados, e para evitar uma reputação de inconfiável, por exemplo, um Estado pode apontar fatores que lhe impossibilitaram fazer o que disse que faria, mas que não se repetirão no futuro e, portanto, não deverão afetar sua reputação. Estados

interventores, por exemplo, que escalam conflitos de forma rápida, mas que não querem ser vistos como desproporcionais, podem se preocupar em explicar que a situação tinha uma natureza única, que qualquer líder teria se comportado da mesma forma, e que não são necessárias inferências mais amplas sobre o seu comportamento em outras circunstâncias (p. 173).

Por mais válidas que essas questões se apresentem, do ponto de vista teórico e empírico, os desafios metodológicos que os acadêmicos enfrentam ao estudar reputação e credibilidade são amplos. Jervis, Yarshi-Milo e Casler (2021) consideram, nesse sentido, que os problemas estão mais intimamente ligados à unidade de análise em que esses pontos podem operar. Ou seja, se aderem a líderes, outros atores ou aos países por excelência. Embora a maioria dos estudos assumam implícita ou explicitamente que as reputações e credibilidade se aderem aos Estados, há um reconhecimento crescente de que ambos operam de forma diferente em níveis diferentes. E isso apresenta perguntas sobre como sintetizar os insights de diferentes níveis de análise. Por exemplo, como deveríamos tratar a reputação de atores subestatais, como burocracias específicas ou conselheiros individuais? E se diferentes reputações são atribuídas a diferentes intervenientes, os observadores tentam agregá-las num todo coerente ou concentram-se em indivíduos ou organizações específicas? As respostas a estas questões são importantes porque a medida em que a reputação ou a credibilidade dos Estados, líderes ou outras entidades aderem tem implicações significativas tanto para o desenvolvimento teórico como para o desenho da investigação.

Ainda assim, o trabalho de Jonathan Renshon e colegas (2018b), bem como de Cathy Wu e Scott Wolford, procuraram integrar variáveis específicas do líder e do estado no estudo da reputação (Jervis, Yarhi-Milo, e Casler 2021). Renshon et al. (2018b) em particular, destacam a importância de considerar como as reputações se aderem a líderes e países de forma diferenciada e argumentam que reputações sejam mais associadas a depender da centralização dos processos políticos. Esta predileção pelos atores decisórios pode ter implicações importantes na forma como as reputações são construídas e como os outros estados ou líderes os veem. Isso 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.

O trabalho de Lupton (2020) ressalta como líderes adquirem reputações individuais por meio de suas declarações e comportamentos do incorrer dos mandatos. A autora argumenta que reputações se aderem mais aos líderes de ocasião e que estados desempenham um papel relevante desse processo apenas quando líderes são recém-chegados ao poder e os observadores internacionais possuem poucas referências do comportamento do novo líder em diferentes situações. Crescenzi (2018), também aborda as reputações a partir das interações e do aprendizado entre líderes. Embora tenha questões de pesquisa e metodologias diferentes, tratando no seu caso como a reputação é um conceito relacional e em quais condições as inferências reputacionais são mais relevantes.

O foco em condições 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 (2016), 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, para Jackson, "credibilidade e reputação são conceitos que dependem inteiramente da percepção dos outros" (p. 20).

Estas questões podem explicar não só porque é que os atores se preocupam com a reputação, mas também como processam sinais dispendiosos, como Mercer demonstrou relativamente ao comportamento do Presidente Harry Truman e do Secretário de Estado. 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 McManus 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 de diferentes contextos 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.

2.3. Presidentes e o Ministério das Relações Exteriores na política externa brasileira

Porque é que os principais executivos delegam autoridade a burocratas profissionais em vez de a políticos, tecnocratas do sector privado, ou representantes de grupos de interesse ou outro qualquer? Amorim Neto e Malamud (2020) formularam a questão ao abordar incentivos pelos quais presidentes tendem a delegar a autoridade da elaboração de política externa a diplomatas profissionais. Pegando o caso de países como a Argentina, Brasil e México, foram levantados diversos fatores, tanto de natureza internacional, doméstica, como individual, e os resultados apontaram apenas combinações do que poderia fazer com que presidentes delegam a política externa a seus ministérios de relações exteriores.

O papel crucial do Ministério das Relações Exteriores no processo de tomada de decisão da política externa brasileira é uma noção prevalente da área. Entre as primeiras abordagens das *decision making theories* em política externa, os processos organizacionais da máquina do Estado e o modelo político-burocrático da tomada de decisão foram muito influentes e também bastante referenciados na análise das características institucionais da diplomacia brasileira. O trabalho de Allison (1971) é um marco divisor desses estudos, destacando como as burocracias não só aumentam a multiplicidade de opções políticas a serem consideradas, mas, através da adoção dos procedimentos estandardizados, afetam o próprio escopo dessas alternativas.

Nas primeiras gerações de estudos, a centralização que o Poder Executivo ocupa na formulação de política externa foi com mais frequência atribuída à papel do Itamaraty do que 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 (Barros 1986; Cheibub 1985) teriam lhe investido de autoridade enquanto agente legítimo da condução da política externa do país (Pinheiro 2003). Os esforços diplomáticos e o acúmulo de êxitos ao Brasil como empreendedor de normas globais ajudaram a justificar essa autonomia e a reforçar a ideia de uma continuidade no incorrer de presidentes, regimes políticos e disputas societárias de seu entorno (Hirst e Pinheiro 1995; Lopes 2011; Pinheiro 2003).

A partir da década de 1990, no entanto, esse aparente insulamento burocrático do Itamaraty se torna objeto de questionamentos por um lado, normativos, sobre a democratização desses processos, e, por outro, analíticos, para dar sentido às transformações que o país já vinha incorporando na inserção internacional do período (Lima 2000). O processo de democratização política e de abertura econômica do período realçou a necessidade de preencher as lacunas de legitimidade na esfera pública doméstica

que a noção de um Itamaraty desconectado da realidade social emanava. O que apareceu nas prioridades da política externa a partir de então, com a diversidade de agenda e uma 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 (Lopes 2011; Onuki e Oliveira 2007). 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 (Barnabé 2012; Cason e Power 2009; França e Sanchez Badin 2010; Pinheiro 2009).

Entre os estudos diplomáticos recentes, é comum a ideia de uma "fragmentação da diplomacia" em todo o mundo. Os ministérios de relações exteriores em geral contam com estruturas bem definidas para promover e proteger interesses de seus países do cenário internacional. No entanto, ainda que os diplomatas continuem exercendo um papel importante como intermediários entre as arenas doméstica e internacional, esses estudos questionam se eles ainda ocupam a centralidade da condução de políticas externas pelo mundo (Spies 2019). O fenômeno é atribuído ao fim do conflito bipolar e à intensificação da globalização que teriam diversificado a agenda internacional e tornado menos claras as fronteiras de assuntos domésticos e externos. A dispersão do caráter internacional desses temas teria reorganizado os papéis burocráticos tradicionais e permitido que novos atores e agentes envolvidos nos processos políticos desafiassem a visão de que os ministérios de relações exteriores deveriam ter o controle exclusivo da condução diplomática (Devin e Toernquist-Chesnier 2010; Moses, J. W.; Knutsen 2001).

Por parte da 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, 155).

Bastante influente, o trabalho de Jeffrey Cason e Timothy Power (2009) argumenta 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.

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 (Figueira 2010; França e Sanchez Badin 2010). Milani e Pinheiro (Milani e Pinheiro 2013, 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).

Quanto à influência presidencial, de saída, os 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 et al. 1991; George 1980; Malamud 2015). Entre estudos sobre a “presidencialização” da política externa e a delegação aos Ministérios de Relações Exteriores no caso brasileiro, a relativa fraqueza da burocracia em um eventual conflito com a Presidência tem sido abordada, não apenas porque seria esperado uma prevalência presidencial em conflitos entre o ministério e o chefe do Executivo (Bendor e Hammond 1992; Rosati 1981). Ela é estudada também porque se diplomatas de carreira costumam ser nomeados ministros, eles não deixam de ser politicamente fracos em geral, e portanto mais controláveis pelo ator presidencial, ainda que dominam o funcionamento da burocracia (Amorim Neto e Malamud 2020). Entre outros ministérios, desdobramentos característicos à política externa parecem afetar o poder de influência do MRE justamente pela baixa atratividade desse tema entre as disputas político partidárias. Considerando que Ministérios de Relações Exteriores lidam com menores porções do orçamento nacional e têm uma baixa capacidade de investimento em comparação com outros ministérios (Batista, 2017), eles não são politicamente atrativos nesse sentido (Feliú Ribeiro e López Burian 2023, 40).

Assim, o engajamento de líderes presidenciais nas definições da inserção internacional e a fragmentação da diplomacia entre outros atores ministeriais, sugerem que discrepâncias e cisões sobre questões internacionais se formem entre e intra-governos. Seja pelos incentivos de projeção pessoal e o foco de curto prazo alinhado com os ciclos eleitorais dos presidentes (Emerson 2014, 10), seja pela influência ideológica partidária desses líderes nas aproximações internacionais do país. Adicionalmente, o pouco incentivo à nomeação de Ministros de Relações Exteriores com apoio político independente, como, por exemplo, um líder partidário, faz mais provável que o controle presidencial à burocracia aconteça pela nomeação de diplomatas de carreira para chefiar o Itamaraty (Amorim Neto e Malamud 2020, 6; Malamud 2015).

Pensando em dissonâncias e no contraste de visões entre o presidente e os seus assessores mais próximos, 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 visões internas do governo não são eventos raros das rotinas presidenciais e para abordar especificamente o controle político entre presidentes e ministros, serão apresentadas a seguir algumas das questões que envolvem essas dinâmicas.

2.4. Controle político, nomeações e barganhas interinstitucionais

Entre as abordagens teóricas sobre controle político presidencial e delegação, a congruência das preferências presidenciais e burocráticas já foram assumidas como dadas. Ferejohn e Shipan (1990), por exemplo, “analisam o caso especial em que a política preferida do presidente é a da agência”. Em um relevante desenvolvimento teórico sobre os processos de delegação, Epstein e O'Halloran (1999, 60) apontam em conclusão que “em equilíbrio, o presidente escolherá sempre um chefe de agência com preferências políticas idênticas às suas [...] (e a) lealdade aos objetivos do presidente será o principal fator na escolha dos funcionários do poder executivo”.

Alguns estudiosos da presidência argumentam que a seleção de burocratas leais é central para o que Nathan (1983) chama de ‘estratégia da presidência administrativa’ para elaborar a conformidade administrativa com os objetivos da política presidencial. Elementos desta estratégia têm frequentes conotações de lealdade política. Moe (1998, 239) argumenta que “o presidente moderno é movido por [...] expectativas gigantescas de buscar controle sobre estruturas e processos de governo”. Para isso, o presidente dependerá, em parte significativa, da tática de “nomear indivíduos com base na lealdade, na ideologia ou no apoio programático” (1998, 245). De fato, o poder de nomeação dos presidentes os ajudam a controlar a burocracia e a afetar a direção dos resultados burocráticos (Ingraham 1987; Lewis 2007; Wood e Waterman 1993) ao nomear indivíduos que conhecem e dirigem as operações cotidianas da burocracia. Burocratas nomeados que coadunam com o presidente em alterar a direção de resultados políticos da agência têm maiores impactos na implementação dessas políticas (Wood 1988).

Por outro lado, diversos outros estudos sugerem que os burocratas nomeados pelo presidente podem não concordar necessariamente com eles em todos os casos e que uma variedade de fatores pode prever a divisão de suas predisposições ideológicas nesse sentido. Em contraste com a noção de gabinete como um quadro de ‘vice-presidentes’, Neustadt (1980, 88) salienta que, embora sejam aliados, “os secretários de departamentos também são ‘inimigos naturais de um presidente’” por um conjunto de motivos. As burocracias não só podem ser indiferentes como até contrárias às metas presidenciais em função de compreensões distintas sobre as políticas compartilhadas pela burocracia ou por divergências ideológicas dos funcionários de carreira (Moynihan e Roberts 2010). Nesse sentido, Jones (1994, 61) aponta para a dificuldade que os presidentes têm em organizar gabinetes que sejam ideologicamente unificados. Ele observa que é esperado que os ministros falem em nome do presidente em locais públicos e o apoiem independentemente. O poder do presidente em demitir ministros de gabinete parece ser um

importante freio a tal dissonância, a menos que determinados presidentes permitam mais autonomia nos seus gabinetes (Cohen 1986).

Entre os distintos instrumentos disponíveis para o exercício de controle político (Olivieri 2011), a dinâmica interna e o orçamento das agências também é importante. Basicamente, as agências precisam ser financiadas e investidas para funcionar e sobreviver. Sem recursos adequados, as agências federais têm dificuldade em implementar políticas de forma eficaz (Wood, 1988). Outros mostram que o volume de orçamento destinado às agências podem alterar o comportamento delas se assumirem a forma de sinais repetidos por parte do *principal* (Carpenter 1996) ou trabalharem de forma interdependente com o Congresso (Krause 1996). No entanto, considerando a escassez de recursos (Wood 1988), a inércia orçamental (Wildavsky 1984) e a capacidade dos burocratas de implementar a sua missão política sem dispor de recursos adequados, os cortes orçamentais devem ser substanciais para afetar o poder das agências burocráticas (Wood 1988).

Por último, mas não menos importante, a autoridade burocrática também pode ser influenciada pelas negociações interinstitucionais, uma vez que em um sistema de separação de poderes, o presidente não é o único *principal* da burocracia (Aberbach 1990; Weingast e Moran 1983). No regime presidencial, o Congresso costuma ter um papel constitucional e democrático de influenciar a burocracia federal, bem como incentivos para influenciar políticas, se elas estiverem basicamente em sua prioridade. Os estudos que estudam essas relações mais extensivamente da presidência americana produzem contribuições importantes e diversas sobre vetos presidenciais (por exemplo, Groseclose e McCarty 2001; Cameron 2000) e nomeações (por exemplo Moraski e Shipan 1999), considerando que os gabinetes e os seus membros individuais, participam de uma rede de múltiplas implicações advindas do jogo entre Poderes Executivo-Legislativo. Como veremos a seguir, estudos sobre a formação dos gabinetes ministeriais revelam diversas dessas dinâmicas, assim como lógicas além das partidárias vinculadas a relação entre presidentes e ministros.

2.5. Relação executivo-legislativo na composição ministerial

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 seu gabinete ministerial. Apoio público e legislativo permitem que governos preservem sobrevivência, que concebam alianças e que garantam a base necessária para aprovarem reformas e políticas de interesse. A nomeação e a demissão de ministros representam momentos cruciais da política de gabinete e uma variedade de fatores que advém dessas dinâmicas podem estar implicados na relação presidente-ministros entre esses eventos.

Há uma variedade de estudos, por exemplo, sobre o elo entre composição partidária do gabinete ministerial e os graus em que presidentes precisam construir apoio legislativo. Mas presidentes não são guiados apenas pela necessidade de obter apoio a suas agendas no Congresso, e uma outra gama dessas pesquisas explora as relações que centram a delegação de poder na formulação e implementação de

políticas dentre o Poder Executivo. Os estudos desse rol examinam o que levaria presidentes a ameaçar ou demitir ministros, como o problema da assimetria informacional na seleção de “bons ministros”¹² (Berlinski, Dewan, e Dowding 2010; Huber e Martinez-Gallardo 2004), e divergências de incentivos políticos que fazem com que ministros persigam objetivos conflitantes com os do próprio presidente, até de ministros afiliados ao partido presidencial (Indridason e Kam 2008; Martínez-Gallardo e Schleiter 2015)¹³. Trabalhos recentes tem estudado ainda outras motivações, além das partidárias, a eventuais conflitos e mudanças ministeriais (Camerlo e Martinez-Gallardo 2017; Chaisty, Cheeseman, e Power 2018; Inácio, Llanos, e Pinheiro 2022), considerando como ferramentas adicionais tem sido utilizadas para construir maiorias legislativas (Chaisty, Cheeseman, e Power 2018) e os presidentes ficado mais livres para reformar seus gabinetes ou nomear ministros não partidários em função disso (Neto 2006)¹⁴.

Outros estudos, no entanto, têm chamado atenção para a variedade de motivos e critérios pelos quais ministros são selecionados e demitidos, afastando assim o debate acadêmico de análises centradas em motivações partidárias da política ministerial. Um trabalho dessa linha se dedica às mudanças ministeriais sob efeito de ambições políticas e presidentes de experiências políticas distintas (Camerlo e Martinez-Gallardo 2017; Chaisty, Cheeseman, e Power 2018; Inácio, Llanos, e Pinheiro 2022). Presidentes vindos de diferentes trajetórias e capacidades pessoais podem variar a gestão do gabinete pela forma com que constroem suas reputações e portfólios programáticos, permitindo que mais divergências, demissões de possíveis adversários ou admissão de sucessores ocorram (Indridason e Kam 2008). O que recentes estudos têm reunido evidências empíricas dessas variações. Por mais que a afiliação partidária de ministros e a força legislativa de seu partido permanecem os principais aspectos da política ministerial, os trabalhos tem avançado também na análise de como presidentes procuram ampliar 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, Llanos, e Pinheiro 2022). Como traz 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.

Assim, podemos em hipótese supor que mesmo no ambiente público de declarações, há espaço para divergências entre ministros e presidentes. O desacordo pode ocorrer, primeiro, de forma que expresse de fato um problema de controle, quando o presidente percebe o risco reputacional perante o

¹² Considerando que a informação não é distribuída igualmente entre principal e agente e, como resultado desta assimetria informacional, o principal é incapaz de determinar se as ações do agente são ótimas.

¹³ A ocorrência regular de conflitos de alto nível entre presidentes e ministros – incluindo os do seu próprio partido – contradiz a suposição de que ministros partidários são agentes uniformemente fiéis de um presidente (por exemplo Corrales, J. (2002). *Presidents without parties: The politics of economic reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. University Park: Pennsylvania State University Press).

¹⁴ As democracias presidenciais também podem aumentar a margem dos riscos de agência através da eleição separada de executivos e legislaturas, o que pode criar uma divisão entre as preferências e prioridades dos presidentes e dos partidos na legislatura, incluindo o seu próprio partido (Martínez-Gallardo e Schleiter 2015).

eleitorado e discorda a luz dos holofotes da burocracia ou do próprio ministro de ocasião. Por mais que o desacordo com as posições presidenciais constitua também uma ameaça a estabilidade ministerial, ele significa também um indicador de poder administrativo da burocracia e das atitudes departamentais. Mesmo aqueles que sugerem ter preferências políticas distintas e autonomia parece improvável sugerir que os administradores discordarão publicamente das posições públicas assumidas pelo presidente.

Nesses casos, o Congresso também pode desempenhar certo papel no afastamento de ministros nomeados da posição ideológica do presidente. Nessa possibilidade, os ministros podem ocasionalmente discordar publicamente do presidente, talvez porque possam ser mais ideologicamente congruentes com os senadores do que com os presidentes que inicialmente o nomearam. As implicações desta lógica sugeririam que os ministros nomeados pelos presidentes durante tempos de um governo dividido e/ou quando o senador médio já está ideologicamente distante do presidente podem ter uma probabilidade de assumir cargos públicos distintos ou até concorrerem a cargos públicos eles mesmos.

O desacordo pode ocorrer, em um segundo cenário, de forma estratégica, quando o presidente se sente amarrado no campo prático e impedido de defender orientações que são esperadas por seu eleitorado, mas vão de encontro com expectativas de grupos de pressão ou dos principais membros do Congresso – tais como presidentes e membros das comissões de supervisão. Nesses casos, há uma divisão política do trabalho, quando o presidente pleiteia uma determinada política e o ministro, em combinação com ele, pleiteia outra orientação para atender o eleitorado ou os grupos de pressão e o Congresso dependendo do momento político. Por mais combinado que seja, esse arranjo ameaça a estabilidade ministerial porque ou o eleitorado ou as pressões de interesse e institucionais podem demandar a demissão do ministro.

A seguir, as hipóteses que a pesquisa levanta sobre o relacionamento discursivo dos presidentes e seus gabinetes ministeriais em temas de política externa serão 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.

Capital político

A literatura sobre o presidencialismo e a formação de coalizões tem bordado amplamente como a relação do presidente com o gabinete ministerial é condicionada ao status partidário do presidente no Congresso. Ela 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; Figueiredo e Limongi 1998). Nesse sentido, a coalizão governista nos legislativos nacionais tende a afetar 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 (Palotti, Cavalcante 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; Figueiredo e Limongi 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 ministro de estado.

Experiência prévia

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, 67) abordam, 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 intra-gabinete 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.

3. Método proposto para a pesquisa

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.

Nosso exame deverá combinar a análise de conteúdo conceitual com pesquisa interpretativa. A análise de conteúdo é uma metodologia de pesquisa que identifica as tendências de comunicação dos indivíduos e revela padrões no conteúdo da comunicação, examinando palavras ou frases de um corpus inteiro de texto de forma sistemática (Krippendorff 2018; Slapin e Proksch 2014, 127). Em outras palavras, a análise de conteúdo é um método de análise quantitativo. Para ir além da frequência de palavras, utilizamos a análise de conteúdo conceitual das declarações como uma “estratégia analítica preliminar para controlar os dados disponíveis antes de passar para formas específicas de análise de conteúdo” (Prior 2014, 543). A análise conceitual é um método básico de análise de conteúdo que determina a existência de conceitos em um texto.

O recolhimento de dados se assenta em um processo de duas fases. Na primeira etapa, codificamos o corpus de texto com a frequência de um conjunto pré-definido de palavras explícitas (ministério, ministro, burocracia, governo), ou um conjunto de palavras (serviço público, serviço público; aparelho estatal, governo). órgãos, funcionários públicos), exatamente como aparecem, e que são indicativos da questão de pesquisa (redução seletiva). Todos os termos sinônimos de administração ou que impliquem o conceito de “governo” serão incluídos. Em outras palavras, codificamos a frequência com que os líderes usaram palavras que declaram ou implicam explicitamente o conceito de “administração”. Se uma frase do corpus conter algum dos termos, toda a seção de resposta em que o termo ocorre seria examinada qualitativamente (McSwite 1997; Wallmeier, Helmig, e Feeney 2019). Esta análise pretende relacionar as declarações identificadas a três áreas temáticas da política externa e, adicionalmente, todas as declarações serão codificadas como a) julgamentos de concordância e associação ao próprio governo, b) julgamentos neutros, ou apenas com propostas de reforma (contendo sugestões de melhorias) ou c) de discordância em relação a integrantes do próprio governo (contendo críticas). Concretamente, a variável dependente seria construída a partir de scores da razão entre

menções de vinculação ou divergência sobre os temas de política externa. O cálculo se basearia na frequência dos elementos discursivos de descrição dos posicionamentos abordados por cada presidente.

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. Elkind 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.

Referências bibliográficas

Aberbach, Joel D. 1990. *Keeping a watchful eye: The politics of congressional oversight*. Washington, DC: Brookings Institution.

- Allison, Graham T. 1971. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company.
- Amorim Neto, Octavio, e Andrés Malamud. 2020. "Presidential Delegation to Foreign Ministries: A Study of Argentina, Brazil, and Mexico (1946–2015)". *Journal of Politics in Latin America* 12(2): 123–54.
- Barnabé, Israel Roberto. 2012. "O Itamaraty ea diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula". *Contextualizaciones Latinoamericanas Año 4*(7).
- 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*.
- Baser, Ekrem T. 2022. *Reputations and Change in International Relations*.
- Baum, Matthew A. 2004. "Going private: Public opinion, presidential rhetoric, and the domestic politics of audience costs in U.S. foreign policy crises". *Journal of Conflict Resolution* 48(5): 603–31.
- Bendor, Jonathan, e Thomas H. Hammond. 1992. "Rethinking Allison's Models". *American Political Science Review* 86(2): 301–22.
- Berlinski, Samuel, Torun Dewan, e Keith Dowding. 2010. "The impact of individual and collective performance on ministerial tenure". *Journal of Politics* 72(2): 559–71.
- Burke, John P., Fred I. Greenstein, Larry Berman, e Richard Immerman. 1991. "How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965".
- Camerlo, Marcelo, e Cecilia Martinez-Gallardo. 2017. *Routledge Government formation and minister turnover in presidential cabinets: comparative analysis in the Americas*.
- Carpenter, Daniel P. 1996. "Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation". *American Political Science Review* 90(2): 283–302.
- 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, Paul, Nic Cheeseman, e Timothy J Power. 2018. *Coalitional presidentialism in comparative perspective: Minority presidents in multiparty systems*. Oxford University Press.
- Chasquetti, Daniel. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". *Buenos Aires: clacso*: 319–60.
- Cheibub, Zairo Borges. 1985. "Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica". *Dados* 28(1): 113–31.
- . 1989. "A Carreira Diplomática no Brasil: O Processo de Burocratização do Itamarati". *Revista de Administração Pública* 23(2): 97–128.

- Chodor, Tom. 2021. "Explaining Brazil's inconsistent engagement in global economic governance: neither accommodation or contestation, but both". *Australian Journal of International Affairs* 75(3): 260–76. <https://doi.org/10.1080/10357718.2020.1844143>.
- Crescenzi, Mark J. C. 2018. *4 Of Friends and Foes: Reputation and Learning in International Politics*.
- Danese, Sérgio França. 1999. *Diplomacia Presidencial: História e Crítica*. Topbooks.
- Devin, Guillaume, e Marie Toernquist-Chesnier. 2010. "Burst Diplomacy The Diplomacies of Foreign Policy: Actors and Methods". *Brazilian Political Science Review* 4(2): 60–77.
- Emerson, Guy. 2014. "Strong Presidentialism and the Limits of Foreign Policy Success: Explaining Cooperation between Brazil and Venezuela". *International Studies Perspectives* 16(4): 484–99.
- Eshbaugh-Soha, Matthew. 2008. "The impact of presidential speeches on the bureaucracy". *Social Science Quarterly* 89(1): 116–32.
- Feliú Ribeiro, Pedro, e Camilo López Burian. 2023. "factores domésticos en la supervivencia de los ministros de Relaciones Exteriores en América Latina (1945-2020)". *Estado, Gobierno y Gestión Pública* 21(40): 36–61.
- Figueira, Ariane Cristine Roder. 2010. "Um Debate Acerca Do Padrão Decisório Em Política Externa No Brasil". *Carta Internacional* (7): 38–52.
- Figueiredo, Argelina Cheibub, e Fernando Limongi. 1998. "Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão". *Lua Nova: Revista de Cultura e Política* 44: 81–215.
- Finnemore, Martha, e Kathryn Sikkink. 1998. "International Norm Dynamics and Political Change". *International Organization* 52(4): 887–917.
- França, Cassio Luiz de, e Michelle Raton Sanchez Badin. 2010. "A inserção internacional do poder executivo federal brasileiro". *Friedrich-Ebert-Stiftung* (40).
- George, Alexander L. 1980. *Presidential decisionmaking in foreign policy: The effective use of information and advice*.
- Guisinger, Alexandra, e Alastair Smith. 2014. "Honest Threats: The Interaction of Reputation and Political Institutions in International Crises". *The Journal of Conflict Resolution* 46(2): 175–200.
- Harig, Christoph, e Kai Michael Kenkel. 2017. "Are rising powers consistent or ambiguous foreign policy actors? Brazil, humanitarian intervention and the 'graduation dilemma'". *International Affairs* 93(3): 625–41.
- Harvey, Frank P, e John Mitton. 2016. *Fighting for Credibility: US Reputation and International Politics*. University of Toronto Press.
- Helms, Ludger. 2016. "The politics of leadership capital in compound democracies: Inferences from the German case". *European Political Science Review* 8(2): 285–310.

- Hirst, Mônica, e Letícia Pinheiro. 1995. "A política externa do Brasil em dois tempos". *Revista Brasileira de Política Internacional* 38(1): 5–23.
- Huber, John D., e Cecilia Martinez-Gallardo. 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, Magna, e Mariana Llanos. 2020. "Presidential Pathways and Profiles".
- Inácio, Magna, Mariana Llanos, e Bruno Pinheiro. 2022. "Cabinet Reshuffles in Latin America: A Function of Presidential Reputation". *Government and Opposition*: 1–23.
- Indridason, Indridi H., e Christopher Kam. 2008. "Cabinet Reshuffles and Ministerial Drift". *British Journal of Political Science* 38(4): 621–56.
- Ingraham, Patricia W. 1987. "Building Bridges or Burning Them? The President, the Appointees, and the Bureaucracy". *Public Administration Review* 47(5): 425.
- Jackson, Van. 2016. *Rival reputations: Coercion and credibility in US-North Korea relations*. Cambridge University Press.
- Jäkel, Tim, e George Alexander Borshchevskiy. 2021. "Leadership Discourses on Bureaucracy: Continuity over a Century". *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 14(2): 111–33.
- Jervis, Robert. 2013. "Do leaders matter and how would we know?" *Security Studies* 22(2): 153–79.
- Jervis, Robert, Keren Yarhi-Milo, e Don Casler. 2021. "Redefining the Debate over Reputation and Credibility". *World Politics* 73(1): 167–203. <https://www.cambridge.org/core/article/redefining-the-debate-over-reputation-and-credibility-in-international-security/6E611C72F7E772365B48E56533C6A0F2>.
- Kahler, Miles. 2013. "Rising powers and global governance: Negotiating change in a resilient status quo". *International Affairs* 89(3): 711–29.
- Kertzer, Joshua D., Jonathan Renshon, e Keren Yarhi-Milo. 2021. "How Do Observers Assess Resolve?" *British Journal of Political Science* 51(1): 308–30.
- Krause, George A. 1996. "The Institutional Dynamics of Policy Administration: Bureaucratic Influence over Securities Regulation". *American Journal of Political Science* 40(4): 1083–1121.
- Krippendorff, Klaus. 2018. *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications.
- Kuijpers, Dieuwertje, e Gi J.S. Schumacher. 2020. "Don't mention the war versus escalating commitment: Political party responses to military casualties". *Foreign Policy Analysis* 16(4): 587–607.
- Lewis, David E. 2007. "Testing Pendleton's Premise: Do Political Appointees Make Worse Bureaucrats?" *Journal of Politics* 69(4): 1073–88.

- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. "Instituições democráticas e política exterior". *Contexto Internacional* 22(2): 265–303.
- 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. 2017. "Signaling Resolve: Leaders, Reputations, and the Importance of Early Interactions Signaling Resolve : Leaders , Reputations , and the Importance of Early Interactions". *International Interactions* 00(00): 1–29. <http://dx.doi.org/10.1080/03050629.2017.1316268>.
- Lupton, Danielle L. 2020. *Reputation for Resolve: How Leaders Signal Determination in International Politics*. Cornell University Press.
- MacFarlane, S. Neil. 2006. "The 'R' in BRICs: Is Russia an emerging power?" *International Affairs* 82(1): 41–57.
- Malamud, Andrés. 2015. "Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Process. In Covarrubias, Ana and Dominguez, Jorge I (eds.)". In *Routledge Handbook of Latin America in the World*, , 112–23.
- Martínez-Gallardo, Cecilia, e Petra Schleiter. 2015. "Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies". *Comparative Political Studies* 48(2): 231–64.
- Mccubbins, Mathew D., Roger G. Noll, e Barry R. Weingast. 1987. "Administrative procedures as instruments of political control". *Journal of Law, Economics, and Organization* 3(2): 243–77.
- McManus, Roseanne W. 2017. *Statements of Resolve: Achieving Coercive Credibility in International Conflict*.
- McSwite, Orion C. 1997. *4 Legitimacy in public administration: A discourse analysis*. Sage.
- Milani, Carlos R. S., e Letícia Pinheiro. 2013. "Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública." *Contexto Internacional* 35(1).
- Milani, Carlos R. S., Letícia Pinheiro, e Maria Regina Soares de Lima. 2017. "Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'". *International Affairs* 93(3): 585–605.
- Moses, J. W.; Knutsen, T. 2001. "Inside Out: Globalization and the Reorganization of Foreign Affairs Ministries". *Cooperation and Conflict* 36(4): 355–380.
- Moynihan, Donald P., e Alasdair S. Roberts. 2010. "The Triumph of Loyalty Over Competence: The Bush Administration and the Exhaustion of the Politicized Presidency". *Public Administration Review* 70(4): 572–81.
- Narlikar, Amrita. 2013. "Negotiating the rise of new powers". *International Affairs* 89(3): 561–76.
- Neto, Octavio Amorim. 2006. "The presidential calculus: Executive policy making and cabinet formation in the Americas". *Comparative Political Studies* 39(4): 415–40.

- Neto, Octavio Amorim, e Andrés Malamud. 2015. "What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008". *Latin American Politics and Society* 57(4): 1-27.
- Olivieri, Cecília. 2011. "Os controles políticos sobre a burocracia*". *Revista de Administracao Publica* 45(5): 1395-1424.
- Onuki, Janina, e Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira. 2007. "Grupos de interesse e a Política Comercial Brasileira: a Atuação na Arena Legislativa". *Papéis Legislativos* 8. <http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/22332.pdf>.
- Palotti, Pedro Lucas de Moura, Pedro Luiz Costa Cavalcante, e Juliana Betini Fachini Gomes. 2019. 13 *Brazilian Political Science Review Here Today, Gone Tomorrow - Political Ambition, Coalitions, and Accountability as Determinants of Ministerial Turnover in the Brazilian Multiparty Presidential System*.
- Patrick, Stewart. 2010. "Irresponsible stakeholders? The difficulty of integrating rising powers". *Foreign Affairs* 89(6): 44-53.
- Pieper, Moritz. 2019. "'Rising Power' Status and the Evolution of International Order: Conceptualising Russia's Syria Policies". *Europe - Asia Studies* 71(3): 365-87.
- Pinheiro, Letícia. 2003. *Os véus da transparência: política externa e democracia no Brasil*. PUC.
- . 2009. "Autores y actores de la política exterior brasileña". *Foreign affairs: Latinoamérica* 9(2): 14-24.
- Preston, Thomas. 2011. *Pandora's trap: presidential decision making and blame avoidance in Vietnam and Iraq*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Prior, L. 2014. "Content Analysis." In P. Leavy (ed.). *The Oxford Handbook of Qualitative Research*. Oxford: Oxford University Press, Oxford University Press, USA, 541-66.
- Putnam, Robert D. 2017. "Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games". *Foreign Policy* 42(3): 95-128.
- Renshon, Jonathan, Allan Dafoe, e Paul Huth. 2018a. "Leader Influence and Reputation Formation in World Politics". *American Journal of Political Science* 62(2): 325-39.
- . 2018b. "Leader Influence and Reputation Formation in World Politics". *American Journal of Political Science* 62(2): 325-39.
- Risse, Thomas, Steve C Ropp, Stephen C Ropp, e Kathryn Sikkink. 2013. 126 *The persistent power of human rights: From commitment to compliance*. Cambridge University Press.
- Rosati, Jerel A. 1981. "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective". *World Politics* 33(2): 234-52.
- Rynning, Sten, e Jens Ringsmose. 2008. "Why are revisionist states revisionist? Reviving classical

- realism as an approach to understanding international change". *International Politics* 45(1): 19–39.
- Samuels, David J, e Matthew S Shugart. 2010. *Presidents, parties, and prime ministers: How the separation of powers affects party organization and behavior*. Cambridge University Press.
- Sechser, Todd S. 2018. "Reputations and Signaling in Coercive Bargaining". *Journal of Conflict Resolution* 62(2): 318–45. <https://doi.org/10.1177/0022002716652687>.
- Slapin, Jonathan B, e Sven-Oliver Proksch. 2014. "Words as data: Content analysis in legislative studies". *The Oxford handbook of legislative studies*: 126–44.
- Spence, David B. 1999. "Managing delegation ex ante: Using law to steer administrative agencies". *Journal of Legal Studies* 28(2): 413–59.
- Spies, Yolanda Kemp. 2019. *Global diplomacy and international society*. Springer.
- Tsebelis, George. 1997. "Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 12(34): 89–117.
- Vera, Sofia, e Miguel Carreras. 2018. "Cooperative but non-partisan: Portfolio allocation in Peru (1980–2016)". In *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets*, Routledge, 159–81.
- Wallmeier, Franziska, Bernd Helmig, e Mary K. Feeney. 2019. "Knowledge Construction in Public Administration: A Discourse Analysis of Public Value". *Public Administration Review* 79(4): 488–99.
- Weingast, Barry R., e Mark J. Moran. 1983. "Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission". *Journal of Political Economy* 91(5): 765–800.
- Wildavsky, Aaron B. 1984. 4th ed. Boston, MA: Little, Brown *Politics of the budgetary process*.
- Wood, B. Dan. 1988. "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements". *American Political Science Review* 82(1): 213–34.
- Wood, B Dan, e Richard W Waterman. 1993. "The dynamics of political-bureaucratic adaptation". *American Journal of Political Science* 37: 497–528.