**7º Seminário de Graduação e Pós-Graduação em Relações Internacionais da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI)**

***"Rumo à multipolaridade? Tensões, alianças e o lugar do Brasil na ordem global",* virtualmente no dia 06 de dezembro e presencialmente dias 12, 13 e 14 de dezembro de 2024, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre (RS).**

Área temática: Análise de Política Externa

# QUANDO PRESIDENTES E MINISTROS DISCORDAM EM POLÍTICA EXTERNA: REPUTAÇÃO PRESIDENCIAL ENTRE PÚBLICOS INTERNOS E EXTERNOS

Tamiris Cristina Teixeira de Andrade Burin
Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – USP

tamiris.burin@usp.br

São Paulo
2024

## 1. Resumo expandido

Presidentes dão declarações sobre o posicionamento externo de seus governos a todo momento. Como muitos comportamentos externos não falam por si mesmos, discursos são instrumentos úteis para concatenar a razão pela qual um Estado agiu de determinada forma. Presidentes se utilizam ainda mais deles quando se sentem amarrados no campo prático, se precisam contornar o desgaste decorrente de uma própria decisão ou fazer acenos de política externa nem sempre voltados a audiência internacional. Em falas presidenciais, é comum também que preferências pessoais sejam expressas e que divergências em relação ao que é defendido por outros agentes apareçam. Entre a linha da retórica de um Presidente, as manifestações oficiais da diplomacia e o que proferem membros do primeiro escalão do executivo, unificar o discurso pode ser um desafio até árduo para alguns governos. Este trabalho se propõe a trazer notas de pesquisa sobre a complexa relação entre presidentes, ministros e secretários que têm acesso e contribuem significativamente aos contornos de política externa brasileira. Explorando vertentes de uma agenda de pesquisa recente sobre reputações e outras mais tradicionais sobre controle político e análise de política externa, discute-se a literatura que cerca duas principais indagações: 1) O que tende a levar um presidente a expor uma discordância em política externa em relação a seu próprio ministério de relações exteriores, por exemplo? 2) Que tipos de vantagem e/ou desvantagem são esperadas a partir dessas divisões?

Quando assumem o poder, Presidentes não só ganham meios de comunicar suas intenções com ampla visibilidade, como também usufruem da natureza hierárquica que caracteriza as definições de política externa entre os agentes e instituições que a cercam. Então, geralmente, quando um Presidente assume posições dissonantes as do seu Ministro Relações Exteriores em alguma questão, sugerindo uma distinção ideológica ou informacional, por exemplo, analistas tendem a associar essa divergência ao elo intrínseco do governante com seu eleitorado e grupos de apoio pelos quais ele se corresponde. Nesses casos, se as elites presidenciais percebem riscos reputacionais, a necessidade de conquistar ou, ao menos, preservar apoio doméstico (Baum 2004; Danese 1999; Emerson 2014) tende a prevalecer sobre muitas das consequências de política externa. Por isso, é comum que as dissonâncias sejam explicadas como resultado das dinâmicas de um presidente que formula política externa sob incentivos distintos daqueles que orientam seu próprio ministro ou a diplomacia tradicional.

Apesar da relevância dessa interpretação, a literatura especializada sobre a relação entre presidentes e ministros oferece inúmeros estudos que a complementam, ao mesmo tempo em que levantam outros aspectos que podem operar para que algumas duplas de Presidentes e Ministros pareçam tão alinhadas e outros tão desconexas publicamente.

Líderes políticos de todos os tipos de regimes necessitam de burocracias para governar. Utilizam o poder a eles conferido constitucionalmente para definir a quantidade de autoridade que desejam delegar na formulação de políticas, bem como a quem delegá-la. (Mccubbins, Noll, e Weingast 1987; Spence 1999; Wood e Waterman 1993). Nesse sentido, o "problema da delegação" tem sido alvo de uma série de estudos derivados do *principal-agent model* que avançam sobre o dilema de *como* e *se* políticos eleitos podem controlar o exercício da autoridade que é delegada a burocratas não eleitos e de prováveis preferências ou incentivos distintos (Acs 2021; J. Bendor, Glazer, e Hammond 2001; Gailmard

e Patty 2012). Os estudos centrados na delegação e controle político mencionam desde assimetrias informacionais que limitam a seleção dos ministros "certos" (Berlinski, Dewan, and Dowding 2010; Huber and Martinez-Gallardo 2004), a incentivos para negligência dos ministros, perseguindo objetivos conflitantes aos do presidente, mesmo ministros do próprio partido presidencial (Indridason and Kam 2008; Martínez-Gallardo and Schleiter 2015).

Por parte da literatura de análise de política externa, um dos principais focos de investigação do campo é a influência institucional-burocrática de seus processos (Allison and Halperin 1972). No Brasil, o nível de institucionalização e profissionalismo do aparato burocrático embasam a histórica relevância do Ministério das Relações Exteriores na produção da política externa brasileira (Cheibub 1985; Hirst e Pinheiro 1995; Lopes 2011). Esses estudos corroboram  a disposição do ministério de relações exteriores ser frequentemente liderado por diplomatas de carreira, ou como, entre outros motivos, a política externa é onde a adoção das preferências presidenciais parece mais depender de controle político da burocracia do que maiorias legislativas propriamente (Amorim Neto and Malamud 2020, 6; Feliú 2018; Neto and Malamud 2015; Oliveira 2003).

Em ambas as linhas, porém, pouca atenção foi tradicionalmente dada a divergências de presidentes e suas burocracias sobre os rumos da política externa brasileira. Menos ainda aos fatores operam para isso acontecer. O exemplo mais comentado no rol da política internacional é o do Presidente W. Bush a frente das ações americanas na Guerra do Iraque. Na época, quando a confirmação de que não haviam armas de destruição em massa no país, já no segundo ano da invasão, W. Bush não só criticou seus secretários de estado publicamente como transfere muito da culpa da decisão de intervir aos serviços de inteligência que o assessoraram na época (Kuijpers e Schumacher 2020; Preston 2011). Para a literatura, contextos eleitoralmente sensíveis ou de crises, divergências com a burocracia e o desvio de responsabilidade para outros atores são ferramentas familiares ao arsenal de sobrevivência política de presidentes. Em tempos de dificuldade, elas reúnem o público em torno do líder, enquanto ministros e técnicos são explorados como o 'bode expiatório' de falhas políticas (Carpenter e Krause 2012; Hood 2010, 2020; Sirotkina e Zavadskaya 2020).

Orientada por essa literatura, apresenta-se brevemente o contexto dos atores e fragmentações domésticas da política externa brasileira. sobre a relação da presidência e ministério das relações exteriores. Em seguida, apresentamos a temática das reputações em política internacional. Descreve-se em seguida os principais instrumentos de controle político da burocracia, que fornece meios aos presidentes para exercerem a autoridade de restringir, monitorar e sancionar o comportamento dessas agências. E finalmente sintetizamos implicações da experiência política e expertise dos presidentes nos conflitos com seus próprios ministros. Argumenta-se, principalmente, que a experiência prévia dos Presidentes e a maneira com que eles dependem da expertise e de ativos informacionais de seus ministros para ajudá-los a conduzir a política exterior, afetam a frequência com que oscilam e divergem desses atores ao consolidarem suas preferências.

Beneficiando-se das estruturas teóricas que enfatizam a interação entre presidentes e ministros (Bauer et al. 2021; D. Carpenter and Krause 2015; Christensen 2024; Saunders 2017), busca-se ampliar a compreensão das construções discursivas da política externa brasileira.

## 1. Atores domésticos da política externa brasileira

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 emergentes[1] 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.[2]

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 signals to internal and external publics, and the

---

[1] O rótulo de 'potência emergente' está associado a um nível de descontentamento com as estruturas de poder internacionais prevalecentes, 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.

[2] 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.

> 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) enfatiza que o envolvimento inconsistente do Brasil na governança econômica global só podem ser compreendido através da análise do contexto doméstico da formulação de políticas externas, especialmente a fragmentação de seu Estado e o equilíbrio de forças em sua economia política. Para o autor, no que diz respeito ao campo financeiro, a maior autonomia dos formuladores de políticas e um equilíbrio de forças favorável à intervenção permitiram a promoção de controles de capital. Por outro lado, em relação ao comércio, a fragmentações permitiram que o setor agroexportador dominasse a formulação de políticas. Exemplos disso incluem os acenos que o planalto e o agro fizeram à Rússia em meio a guerra da Ucrânia 2022, no rol da preocupação dos fertilizantes, e o a relação do Brasil com a China ao longo de todo o governo de Jair Bolsonaro (2019-2022).[3]

Além das prováveis causas domésticas que levariam líderes a produzirem poucas ou frequentes inconsistências, os efeitos internacionais de publicizar tais dissonâncias são importantes. Recentemente, a rivalidade Estados Unidos-China é o pilar estruturante da política internacional. Há três décadas, o fim da Guerra Fria, que teria feito dos EUA a única grande potência do globo, representa hoje um momento isolado de estrutura unipolar. A possibilidade de que a China se torne dramaticamente mais poderosa nas próximas décadas, e que ultrapasse a posição dos EUA, não é só plausível como provável em algumas áreas. E o caminho para uma relativa estabilidade sistêmica entre superpotências, ou para governança global é questionável. Essas dinâmicas dão ainda mais motivos para os formuladores se preocuparem com as inferências sobre intenções e comportamentos dos demais atores do sistema internacional. Nesse cenário, podemos observar a distinção de duas principais perspectivas abordadas pela literatura de relações internacionais sobre os desdobramentos de uma fragmentação entre presidentes e elites governamentais sobre temas da agenda global.

Por um lado, esse conjunto de escolhas tem a ver com o jogo de dois níveis de qualquer questão específica de governança global. Putnam (1988) traz a ideia dos níveis que caracterizam essencialmente nas duas arenas de barganha em que um negociador se vê engajado simultaneamente. Pressões internas e internacionais são representadas na formação de suas posições que apenas são passíveis de mudança, na medida em que forem apoiadas por uma coalisão mais ampla. Assim, quanto menor for a coesão do Nível II (o nível interno), maior será o poder de negociação do ator nas negociações no Nível I (o nível

[3] 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

internacional), o que é um poder de barganha derivado do fracionamento de interesses domésticos. Por outro lado, as formulações de Tsebelis (1997) e Rogowski (1999, 118) reconhecem como contestações internas ou frágeis níveis de coesão entre atores nacionais são fontes de constrangimentos que podem minar a credibilidade de compromissos, a estabilidade e coerência de posições de política externa, assim como a mobilização e projeção de poder desses atores.

Portando, se líderes presidenciais concebem momentos do âmbito internacional como terrenos onde fragmentações intraestatais são custosas ou benéficas, os indícios empíricos é que eles se arriscam a todo momento em detrimento de ganhos reputacionais domésticos. Algumas experiências da política externa brasileiro são exemplos disso.

As declarações do Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) sobre a relação do Brasil com a China podem ser consideradas um dos casos mais dramáticos de dissonância entre presidente e Ministros de Relações Exteriores. Durante o mandato de Ernesto Araújo no Itamaraty, críticas à política comercial da China e diversos outros aspectos do país eram frequentes.[4] Bolsonaro e seus assessores compartilhavam essas posições (críticas ao 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) as quais eram percebidas como elementos de apoio do eleitorado. No entanto, a mudança de postura em relação à China foi objeto de demandas explícitas do Congresso, que anunciou que não aprovaria as nomeações de embaixadores de Bolsonaro se Araújo permanecesse como Ministro das Relações Exteriores. Embora a diferença de controle do Poder Legislativo e Executivo na definição da política externa brasileira seja extensa, o caso de Araújo foi uma boa ilustração de limites, levando o presidente a substituí-lo por outro ministro, um tecnocrata intermediário.

Mesmo sob o comando de Carlos França no Itamaraty, as declarações proferidas por Bolsonaro continuaram criticando a China. Ele insinuou, por exemplo, que a pandemia de coronavírus seria parte de uma "guerra biológica" chinesa e que até "os militares sabem disso". Enquanto isso, França adotava uma postura divergente, defendendo a relação com a China e argumentando, com ênfase, a importância dessa relação para a economia brasileira. Na Comissão de Relações Exteriores (CRE) do Senado, as falas do presidente foram repercutidas e Carlos França concordava com o diagnóstico geral sobre a relevância chinesa para as exportações da economia brasileira. França revelou, ainda, que mantinha diálogos com Bolsonaro, o qual assegurava que as 'relações com a China devem continuar sendo as melhores', contornando as declarações controversas do Presidente, ao sugerir que não teriam se referido especificamente ao país quando mencionou a 'guerra biológica'.[5] Em redes sociais, Ernesto Araújo ainda minava o trabalho do novo chanceler, defendendo as suas orientações enquanto chefiava o Itamaraty. Interlocutores apontaram ambições políticas como justificativa para comentários de ex-chanceler.[6]

---

[4] 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.shml

[5] 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

[6] 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

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 explicita 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, "mesmo as da oposição", em respeito à atuação do governo da Venezuela e da Síria.[7] Na época, o chanceler brasileiro, Luiz Alberto Figueiredo, reiterava que a situação síria era "efetivamente catastrófica do ponto de vista humanitário", mas se posicionava pelo abandono de qualquer plano de intervenção militar estrangeira na Síria. Ele enfatizava a necessidade de soluções diplomáticas e políticas para o conflito. Além disso, defendeu que o Brasil não estava "isolado" em sua posição contrária aos ataques liderados pelos EUA contra a milícia Estado Islâmico (EI) na Síria.[8] Figueiredo fez movimentações para tratar do tema, como um encontro com o Secretário dos Estados Unidos para tratar de ações da ONU na Síria, mas Dilma determinou cancelasse a reunião e voltasse ao Brasil para tratar de críticas emplacadas pela oposição de que o Brasil estaria "propondo diálogos com um grupo [EI] que está decapitando pessoas". Confirmando o incômodo do Planalto da forma como o Brasil se posicionou em relação a Síria, em um encontro com representantes sírios, o Brasil enviou uma delegação de segundo escalão após Dilma vetar a ida de Figueiredo.[9]

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 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. Política externa e o estudo das reputações

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

---

[7] 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

[8] Ver: "Brasil não está isolado contra ataques à milícia, diz chanceler". Acesso pelo link: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/187636-brasil-nao-esta-isolado-contra-ataques-a-milicia-diz-chanceler.shtml

[9] Ver: "Chanceler brasileiro diz que é hora de investir na diplomacia na Síria". Acesso pelo link: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/09/1342636-chanceler-brasileiro-diz-que-e-hora-de-investir-na-diplomacia-na-crise-siria.shtml

Ver: "Chanceler cancela encontro com secretário dos EUA de última hora". Acesso pelo link: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/187759-chanceler-cancela-encontro-com-secretario-dos-eua-de-ultima-hora.shtml

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 o avanço dos debates, várias direções de pesquisa emergiram: 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 (Crescenzi 2018; Lupton 2017; McManus 2017; Sechser 2018).

Jervis, Yarhi-Milo, e Casler (2021) levantam alguns dos desdobramentos do fator reputacional. Primeiro que, como a reputação é uma crença, os atores geralmente tentam influenciar ou manipular suas reputações com as justificativas que eles formulam para suas ações. Comportamentos externos não falam por si e dependem da razão pela qual os observadores acreditam que o Estado agiu daquela forma. Por exemplo, se o ator recuou por causa de fatores que são apenas temporários. Se defende a não-intervenção a todo custo, independente se a nação em questão agride ao direito internacional, ou se defende apenas a determinadas nações.

Aproveitando o fato de os observadores terem que realizar uma força interpretativa para prever as expectativas e motivos políticos do outro lado, os remetentes tentam oferecer explicações coerentes para seus comportamentos. Se imagens não são consistentemente estabelecidas, 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 a 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. Atores, 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 natura 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 assuma 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. Uma distinção importante está na unidade de análise nas quais as inferências de reputação são formadas. Isso apresenta perguntas sobre como sintetizar os insights de cada nível de análise. Por exemplo, como deveríamos tratar a reputação de atores sub-nacionais, como

burocracias ou assessores individuais? Diferentes reputações são atribuídas a diferentes atores, ou 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 de como a reputação ou a credibilidade se aderem, há 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 argumento 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 de interações e do aprendizado entre líderes. Ainda que por diferentes abordagens metodológicas, ambos tratam a reputação como um conceito relacional sobre julgamentos resultantes da interação dos atores internacionais, mas que transbordam suas inferências aos terceiros que circundam a relação de grandes potências ou sérias rivalidades da política internacional. Eles se dividem sobre como as ações passadas se aderem aos líderes ou aos Estados para afetar a estruturação de inferências de reputação, mas consentem sobre os sinais que líderes tentam enviar em relação à projeção de atualizações reputacionais, credibilidade e grau de determinação.

O foco em condições em que as reputações mais importam é uma caraterística 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 a questões de saliência e declarações ambíguas que podem desencadear escaladas de futuros conflitos (p. 7-8).

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. Nesse sentido, Harvey e Mitton (2016), argumentam que quando sinais como declarações são apoiadas por ameaças e garantias críveis, eles exercem mais efeito. Mas o estudo de McManus (2017) é o grande expoente dessa perspectiva sugerindo que declarações sobre posicionamentos externos aumentam as chances de produzir resultados favoráveis quando são combinadas a fatores que sugerem a capacidade e disposição de agir dos decisores que as proferem. Seja esta capacidade uma expressão da força militar, da sobrevivência no cargo do decisor ou do apoio de parte significativa do congresso (p. 92). É possível assim, que instituições domésticas emitam sinais contraditórios, mitigando a capacidade do presidente de seguir e sustentar suas reputações.

Considerando 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. No campo das Relações Internacionais, outros estudiosos já haviam se concentrado em sinais custosos que poderiam estruturar inferências reputacionais. Mas o autor 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 a seguir 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 *Blame-game* e uso eficiente da retórica

Para Neustadt, poder presidencial é o poder de persuadir (1990) e isso envolve cada vez mais o empreendimento de ir a público (Kernell 2006) e retoricamente maximizar oportunidades de influência (Edwards 2009). Declarações e pronunciamentos presidenciais informam rumos políticos o tempo todo, mas líderes políticos são estratégicas no que dizem (Eshbaugh-Soha 2011). É esperado, por exemplo, que apresentem posições de maneiras mais favoráveis, que usem destas declarações quando se sentem amarrados no campo prático, ou que usem como meios para fazer com que preferências sejam adotadas internamente (Eshbaugh-Soha 2008, 2016; Kernell 2006). Discursos são cheios de distorções, ordens e blefes, mas constituem instrumentos importantes para a apreensão das imagens que os atores desejam transmitir e distinções pessoais que eles projetam.

Alguns estudos observam que tradicionalmente, os discursos presidenciais buscavam abordar ideologias políticas e justificativas das decisões de estadistas ou governos em geral. Mas com o tempo, o 'ir a público' tornou-se ferramenta rotineira dos presidentes para propor posições políticas ao público e a outros atores políticos (Baum 2004; Kernell 2006). Uma mudança, aliás, que tem criado um sentimento de obrigação entre os presidentes de utilizar rotineiramente de declarações. Os presidentes e o público em geral, compreendem de que declarações desempenham um papel fundamental na liderança política. Isso sugere que alguma capacidade retórica para convencer a opinião pública é vital para o alcance de objetivos políticos. Mas alguns estudiosos são céticos quanto à eficácia do recurso retórico nesse sentido e defendem que, mesmo não convencendo o público, presidentes o utilizam como forma de emitir sinais políticos à atuação burocrática. Para Eshbaugh-Soha (2011) presidentes geralmente miram sua retórica nas burocracias na tentativa de sinalizar a implementação de políticas alinhadas com a agenda política da administração presidencial.

Em geral, declarações são fontes comuns de informação para assessores de gabinete, bem como ministros e burocratas de carreira que identificam nelas as prioridades presidenciais ao implementar políticas (Shull e Garland 1995; Wilson 1989). Desde que as preferências não entrem em conflito com a dos próprios burocratas, tal atenção pode fornecer motivação e um impulso significativo para qualquer ator político (Eshbaugh-Soha 2008).

O estudo de Eshbaugh-Soha (2017) sugere que as declarações voltadas às agências burocráticas incluem desde discursos que mencionam diretamente algum membro da agência a mensagens dirigidas ao público em geral, mas que se dirigem a atuação burocrática em específico. Ele sugere que existem dois tipos principais de sinalização: a de culpar ou proferir elogios. A sinalização positiva inclui expressões de apoio à agência ou a sua missão fundamental, e menções das políticas que os presidentes desejam ver realizadas. A sinalização negativa, por outro lado, pode sugerir alterações ou até ameaçar as burocracias, indicando cortes orçamentais, reorganizações e reformas que alterarem as atuais funções das agências. Mesmo que as agências burocráticas operam geralmente com os seus próprios critérios, provavelmente não ignoram as preferências presidenciais que acompanham essas falas mais coercitivas. A capacidade do presidente de alterar orçamentos, substituir sua liderança, ou mesmo incorporar a instituição com outras agências as preocupam nesse sentido.

Há um corpo crescente da literatura que aborda como, retoricamente, governos deviam culpas (Hering 2008; Hobolt e Tilley 2018; Hood 2010, 2020; Howlett 2012). Os *blame games*, ou jogos de culpa, são acusações e trocas mútuas de responsabilização muito comuns ao cotidiano político, e que permeiam governo e organizações públicas em todos os níveis. Hood (2010) observa que evitar a responsabilização molda todo o funcionamento do governo e traça como as principais formas dessa estratégia manifestam na arquitetura das organizações e na formação de rotinas operacionais. Ele analisa o alcance e os limites desse comportamento e observa os efeitos em problemas de alto nível de responsabilização democrática até de frustração e lidar com organizações cujos procedimentos parecem garantir que ninguém é responsável por nada. Hood (2020, 23) afirma que exercer julgamentos que evitem a culpa dos governos de forma geral é uma estratégia comum, e ao mesmo tempo passível de ruir, principalmente em tempos de crise ou outros em que titulares de cargos incorrem na culpa por serem os alvos principais.

Nas democracias ocidentais modernas, os líderes políticos que fazem campanha para disputar o poder estão geralmente empenhados em culpabilizar o governo em exercício e seus titulares (Weaver, 1986). O objetivo da oposição é minar a credibilidade daqueles que estão no poder, chamando a atenção do público para histórias sobre como as ações dos governantes causaram algum dano ou fracasso. Assim, aqueles que estão no poder estão predominantemente empenhados em evitar responsabilizações. O objetivo, por parte deles, é manter um nível razoável de confiança e credibilidade pública, justificando e explicando as suas (in)ações e afastando atribuições, enquanto tentam se manter no poder (Hansson 2018)

Carpenter e Krause (2012) observam que a estratégia de imputar ou desviar de culpabilizações são comuns quando os atores percebem riscos reputacionais. Porém, os jogos de culpabilização também podem girar em torno de casos específicos e como performances encenadas para audiências específicas, onde determinados atores (responsáveis pela responsabilização) apresentam e defendem as suas definições do que constitui "uma boa forma de governar", "uma boa política", "um fracasso político" ou "uma crise". Para Stone (2012), eles envolvem muito mais do que ataques e defesas pessoais. Eles têm funções políticas mais amplas. Histórias e argumentos podem ser usados para "desafiar ou proteger uma ordem social existente", legitimar e capacitar atores como "solucionadores" do problema" e "criar novas alianças políticas" (2012, 224).

Uma série de analistas do discurso concentraram os seus estudos no uso da linguagem para identificar e codificar atos de culpabilização ou desvio de responsabilização política (Hansson 2018; Hart 2018; Whittle e Mueller 2017). Hansson (2018), por exemplo utiliza de um modelo para analisar artigos publicados pelo Líder da Oposição e pelo Primeiro-Ministro no Reino Unido, depois da crise financeira global que se desenvolveu desde 2007. Ao apresentarem modelos analítico-discursivos que reconstroem os esquemas de argumentação comuns em debates públicos, eses estudos oferecem padrões de discurso, estratégias retóricas e contextualizações importantes para aprofundarmos a compreensão sobre como os líderes políticos lidam com a responsabilização de ministros e dinâmicas subjacentes a esse processo. A seguir, apresentamos os incentivos político-institucionais que fundamentam essa relação.

## 4. Controle político, nomeações e barganhas interinstitucionais na política externa brasileira

O que leva líderes executivos a delegar boa parte da autoridade em produzir sua política externa a burocratas profissionais em vez de políticos, tecnocratas do sector privado, ou figuras representantes de grupos de interesse quaisquer? Amorim Neto e Malamud (2020) partem desta questão para examinar os incentivos pelos quais presidentes tendem a delegar suas relações exteriores a diplomatas profissionais. Analisando o caso de países como Argentina, Brasil e México, os autores abordam fatores a nível internacional, doméstico e individual e apontam como combinações do que fariam presidentes delegarem mais a política externa a seus ministérios, como a questão é mais multifatorial do que estamos acostumados a considerar.

Ao largo de diferentes abordagens sobre o exercício do controle político, a total congruência entre preferências presidenciais e burocráticas já foi presumida por algumas delas. Ferejohn e Shipan

(1990) por exemplo, analisam casos em que a preferência do presidente é a da agência, considerando que na vasta maioria das vezes, o presidente escolhe chefes burocráticos que tem preferências políticas idênticas às suas. De acordo com Epstein e O'Halloran (1999, 60), que tratam dos critérios de delegação, "a lealdade aos objetivos do presidente será sempre o principal fator na escolha dos integrantes do poder executivo".

Muitos estudiosos da presidência argumentam que a seleção de ministros e assessores leais é central para o que Nathan (1983) denominava de "estratégia da presidência administrativa", ou seja, a formação de uma conformidade entre a administração para perseguir objetivos políticos do presidente. Os elementos desta estratégia eram, em grande parte, conotações da lealdade política. Moe (1998, 239) argumenta que a presidência moderna se caracteriza por altas expectativas de controle sobre estruturas e processos do governo. Algo que o presidente depende, em parte significativa, da nomeação de agentes com base na lealdade, em compartilhamentos ideológicos ou no apoio programático (1998, 245). De fato, o poder de nomeação dos presidentes os ajuda a controlar até mesmo os burocratas menos leais e afeta a direção dos resultados burocráticos como um todo (Ingraham 1987; Lewis 2007; Wood and Waterman 1993). Além disso, burocratas nomeados que estão alinhados com o presidente em mudanças de rumos políticos na agência tendem a exercer maior impacto na implementação dessas políticas (Wood 1988).

Por outro lado, um outro conjunto de investigações observa que burocratas nomeados pelo presidente nem sempre concordam necessariamente com eles em todos os casos, e argumenta que a mobilização do expediente das nomeações é crucial, na medida em que uma variedade de fatores pode contribuir para a divisão de disposições nesse sentido. Em contraste com a noção de gabinete como um quadro de "vice-presidentes", Neustadt (1980, 88) também nota que, embora sejam aliados, "secretários de gabinete são 'inimigos naturais de um presidente'" por um conjunto de motivos. Os burocratas podem ser indiferentes e até contrários às metas presidenciais em função de distintos incentivos profissionais e profundas divergências ideológicas dos funcionários de carreira (Moynihan and Roberts 2010). Nesse sentido, Jones (1994, 61) aborda a dificuldade dos presidentes em organizar gabinetes ideologicamente unificados e como a autoridade de demitir, nomear e até ampliar no número de nomeações é um recurso importante para tal. Como ele nota, é esperado que os ministros falem em nome do presidente em locais públicos e o apoiem em diferentes ocasiões, no entanto, a menos que certos presidentes permitam mais autonomia aos seus gabinetes, a possibilidade de uma demissão é um aspecto incontornável de qualquer consonância (Cohen 1986).

Entre instrumentos disponíveis ao controle político (Olivieri 2011), reformas institucionais e impactos orçamentárias são importantes. Fundamentalmente, as agências dependem de financiamento e investimento para operar e sobreviver. Sem recursos adequados, agências enfrentam dificuldade na implementação eficaz de políticas (Wood, 1988). Estudos destacam que o volume de dote orçamentário alocado para as agências pode influenciar significativamente seu comportamento através de sinais repetidos por parte do presidente (D. P. Carpenter 1996). Assim levando em consideração limitações, inércia orçamentária (A. B. Wildavsky 1984) e as aptidões da burocracia em cumprir sua missão política sem dispor de recursos adequados, cortes e reformas podem afetar substancialmente o poder dos aparatos burocráticos (Wood 1988).

Além das nomeações, o monitoramento também é uma ferramenta importante para presidentes garantirem que a burocracia sirva aos seus interesses. Bastante discutido entre o rol do comportamento organizacional, ele afeta os agentes, por exemplo, que se sentem mais poderosos em relação a outros ou que se consideram mais responsáveis por determinadas decisões, e tendem a se envolver em políticas mais arriscadas ou voltadas para o interesse próprio em consequência. Esses efeitos são mitigados pelo monitoramento, que ajuda a garantir a conformidade com os objetivos presidenciais e a reduzir desvios (Kirby and Davis 1998; Pitesa and Thau 2013). No entanto, essa viligância implica em custos para o presidente em termos de esforço e atenção, assim como pode ser contraproducente por minar demais a confiança.

Desacordos podem ocorrer de forma que expressem os problemas de delegação. O que levam presidentes a, para limitarem a autonomia das burocracias em relação a seus comandos, discordarem delas publicamente. Da perspectiva dos ministros, divergências às posições presidenciais podem ameaçar a estabilidade do cargo, por mais que discordar possa ser sinal de forca administrativa ou de desempenho técnico. Mesmo aqueles que sugerem ter preferências políticas distintas e autonomia, parece improvável que ministros de carreira discordem publicamente das posições públicas assumidas por presidentes. Os que ocasionalmente discordam, porém, podem fazê-lo porque se sentem apoiados ou ideologicamente mais alinhados a parlamentes ou outros grupos do que o presidente que o nomeou. Além disso, ministros nomeados em tempo de governos muito divididos têm mais oportunidades para discordar sem serem trocados, podendo assumir cargos distintos ou até concorrer a cargos públicos eles mesmos.

O desacordo pode ainda ser estratégico, se o presidente se sente amarrado no campo prático ou impedido de defender orientações que são esperadas pelo eleitorado. Nesses casos, ele sinaliza de forma retórica sua independência e atende essas expectativas para preservar sua reputação. Mas há uma divisão política do trabalho, enquanto o presidente pleiteia uma determinada política, o ministro, em combinação com ele, defende outra para atender ao eleitorado, os grupos de pressão, ou principais membros do Congresso (como presidentes e membros de comissões) a depender da estratégia. Por mais combinado que seja, esse arranjo ameaça a estabilidade ministerial porque essas forças todas, seja o eleitorado, os grupos de interesse ou o Congresso, podem demandar a demissão do ministro.

De certo, as barganhas interinstitucionais revelam que em sistemas de separação de poderes, o presidente não é o único *principal* da burocracia (Aberbach 1990; Weingast and Moran 1983). Em regimes presidencialistas, o congresso tem o papel constitucional e democrático de influenciar as burocracias, e de influenciar suas atuações, se as políticas estiverem em sua prioridade. Os estudos que examinam essas relações mais detalhadamente na presidência americana produziram importantes e diversas contribuições sobre vetos presidenciais (por exemplo, Groseclose e McCarty 2001; Cameron 2000), considerando que gabinetes e seus membros individuais participam de uma rede de múltiplas implicações decorrentes do jogo entre os Poderes Executivo e Legislativo.

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. Presidentes são eleitos por vezes com vitórias apertadas e bases legislativas estreitas para prescindirem das forças partidárias

com as quais negociam para compor seus gabinetes ministeriais. O apoio público e legislativo possibilita que governos preservem suas sobrevivências, que concebam alianças e que garantam bases necessárias para aprovarem reformas e políticas de interesse. Assim, a afiliação partidária dos ministros e a força legislativa de seus partidos são aspectos cruciais da política ministerial. No entanto, diversos outros fatores parecem interagir com essas dinâmicas. Abordando a pluralidade de motivos e critérios pelos quais ministros são nomeados ou demitidos, a pesquisa relacionada a estabilidade e mudança ministerial têm ampliado seus escopos mais tradicionais (Camerlo and Martinez-Gallardo 2017; Chaisty, Cheeseman, and Power 2018; Inácio, Llanos, and Pinheiro 2022).

Conforme demonstra o estudo de Inácio, Llanos e Pinheiro (2022), presidentes contam com ativos políticos que proporcionam maior liberdade para governar, e ativos reputacionais que os apoiam e sustentam para além dessas margens. Presidentes que assumem o poder sem bagagens reputacionais estariam mais expostos a conflitos diversos com o gabinete, por quem eles têm pouca relação e são muito dependentes. Presidentes vindos de diferentes trajetórias e capacidades pessoais constroem gabinetes e portifólios programáticos a partir desses repertórios. Assim, um outsider ou um presidente com pouca experiência tende a estar em maior risco de enfrentar divergências, demissões de possíveis adversários e admissão de sucessores em decorrência (Indridason and Kam 2008).

**5. Experiência política**

Não é raro que os candidatos à presidência destaquem suas trajetórias e experiências pessoais para convencer os eleitores de que são capazes de governar com sucesso. Porém, cidadãos e acadêmicos costumam ter uma compreensão pouco clara sobre as experiências que qualificam as elites políticas para governar (Simon and Uscinski 2012). O triunfo eleitoral de *outsiders*, aqueles que não tem experiência de governo ou constroem suas carreiras fora dos partidos políticos estabelecidos, não é novo, mas é cada vez mais presente na Europa e na América Latina (Picussa 2023). Embora muitos estudos tenham se dedicado a analisar as experiências que levam a candidaturas e vitórias eleitorais (Aldrich 2012; Brown 2009; Burden 2002; Inácio and Llanos 2020), uma parcela deles também se concentra em como experiências influenciam o exercício do poder e a forma como elites moldam processos políticos de fato.

Por mais que a pesquisa existente se depare com o desafio de definir que tipo de experiência importa e de que forma (Simon and Uscinski 2012), ela parece já lidar com alguns consensos importantes. Uma dessas teses é de que o conhecimento substantivo é fundamental a bons desempenhos. O conhecimento prévio facilita não só a análise com profundidade, mas a conversão dos problemas em tarefas gerenciáveis. Em pesquisas de opinião pública, o conhecimento específico fornece aos entrevistados contextos necessários para a expressão de suas próprias opiniões (Pennycook and Rand 2021; Zaller 1992). A expertise também oferece aos decisores uma referência cognitiva para assimilar novas informações, assim como para avaliar melhor quais delas importam (Suedfeld and Tetlock 1977). Algo que é ilustrado por Hafner-Burton, Hughes e Victor como fator crucial para momentos de crise (2013).

Além disso, expertises ou qualquer especialização também não são facilmente transferíveis. Ou seja, experiência em uma área não necessariamente prepara o líder político para lidar com questões em

outros domínios. Com base na literatura de estudos organizacionais, Simon e Uscinski (2012) apontam que experiências prévias semelhantes ao exercício da presidência são associadas a um bom desempenho em geral, que experiências prévias semelhantes a um aspecto da presidência podem levar ao um bom desempenho nesse aspecto específico, assim como experiências diferentes da presidência ou não afetam ou afetam negativamente o desempenho. Nesse sentido, líderes com algum conhecimento significativo em política externa têm mais probabilidade de saber que perguntas colocar e que informações parecem faltar, e, portanto, seriam mais aptos para avaliar a qualidade de proposições políticas. A experiência das elites políticas demonstrou importância entre os estudos de política externa (Colgan 2013; Horowitz and Stam 2014; Saunders 2011).

Os estudos que se dedicam à experiência política formal e às experiências especificamente partidárias do presidente exploram o vínculo e a fidelidade de presidentes aos próprios partidos (por exemplo, Inácio e Llanos 2020) como aspectos de influência nas relações com os ministros. Samuels e Shugart (2010, 67) abordam a ligação 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 leva os governantes não só nutrirem e responderem a expectativas dos eleitores, como diferenciá-los 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. A necessidade de nomear alguém para cobrir sua inexperiência pode resultar em problemas de seleção adversa, assim como divergências programáticas e pessoais com os ministros pela dependência em relação a expertise de eventuais competidores.

Uma extensa parcela desta literatura, junto de estudos de política externa, tem se dedicado aos efeitos de características e perfis pessoais nos padrões da tomada de decisão. A experiência política acumulada ao longo do tempo pode, segundo esses estudos, ter tanto efeitos positivos quanto negativos nos processos e resultados de formulação de políticas. Por um lado, níveis elevados de experiência podem resultar em uma superestimação das próprias capacidades e em uma subestimação dos desafios ou riscos envolvidos. Estudos, como o de Tetlock (2005), sugerem que líderes menos experientes podem ser mais eficazes em atualizar suas percepções após erros do que aqueles com mais experiência. Por outro lado, outros estudos observam tanto que presidentes tendem a se envolver pessoal e ativamente em áreas nas quais eles têm experiência (Barber 1972; George 1980; Neustadt 1990), quanto que levam a ser mais assertivos ao promover seus próprios julgamentos e visões junto aos grupos decisórios (Stewart and Stasser 1995; Tjosvold et al. 2001). Para tomar suas decisões, Saunders (2017) argumenta, o aspecto individual influencia a maneira como os líderes coletam e processam informações, e como avaliam os riscos associados aos conflitos internacionais, mas em especial como atuam nos grupos decisórios. A formação coletiva de políticas, composta por um líder e seu sistema consultivo, possui diferentes níveis de experiência e poder político. Assim, compreender como vieses são agregados, o

equilíbrio de experiências gera efeitos específicos de monitoramento e delegação, o que é crucial para entender quais efeitos positivos ou negativos vão prevalecer (Saunders, 2017).

Primeiro, a experiência de um líder influencia a eficácia com que ele ou ela consegue monitorar ministros experientes. Para líderes que gerenciam uma equipe de ministros e assessores experientes, a sua própria experiência pode ser um bom dispositivo de monitoramento e muitas vezes implícito e assim sem custos à confiança. *Principals* experientes são mais hábeis para realizarem o monitoramento direto que avalie o trabalho dos agentes devido ao seu amplo conhecimento, permitindo-lhes identificar lacunas na discussão. Se, por outro lado, o *principal* não tiver experiência suficiente, menos chances que mitiguem esse *moral hasard*. A experiência também os torna mais eficazes no monitoramento implícito uma vez que os agentes que servem um principal com reputação de expertise e experiência em determinado domínio sabem que seu trabalho enfrentará uma verificação independente (2017, 227).

Segundo que a experiência pode afetar ainda a intensidade da delegação a ministros experientes e o fluxo de informações, consequentemente (2017, 229). A delegação permite que o *principal* aproveite da experiência e expertise dos agentes, mas carrega o desafio de motivá-los a fornecer informações que arrisquem seus próprios cargos (Gailmard and Patty 2013). Ela também pode conceder poder demais aos agentes e afetar as suas capacidades e sensos de autoridade, comprometendo a confiança na delegação. Momentos onde políticas divergentes às preferências do *principal* ou 'desvios burocráticos' podem ocorrer. Alguns modelos sugerem um *trade-off* entre o desvio e o nível de informação necessário para uma decisão (por exemplo, Bawn 1995). Outros argumentam que *principals* teriam melhor desempenho delegando completamente e não revisando orientações, para permitir que o agente utilize informações mais livremente (Gailmard and Patty 2013).

Terceiro que a experiência pode influenciar o viés na tomada de decisão ao afetar como e se pontos de vista divergentes são incorporados ao processo decisório (2017, 231). Assim principais inexperientes tendem a ser menos capazes de aproveitar a diversidade de opiniões ou informações discrepantes, o que pode levar a uma maior homogeneidade de pontos de vista e aversão à ambiguidade. Embora evidências sobre *groupthink* ou sobre os benefícios de múltiplas opiniões sejam inconclusivas, o fenômeno da "polarização de grupo" sugere que as respostas que chegam de dinâmicas de grupo tendem a ser mais extremas, ou arriscadas. Um fator que impulsiona essa polarização é a existência de um conjunto limitado de argumentos, e enviesados em uma direção específica. Líderes com pontos de vista bem definidos podem resistir a mudanças, mas esse tipo de risco pode ser mitigado pela diversificação dos sistemas consultivos. Sob a liderança de principais inexperientes, essa falta de diversidade é exacerbada pela ausência da correção por meio de perspectivas alternativas e, fazendo com que as escolhas sejam frequentemente enquadradas como mais certas e, portanto, potencialmente menos questionáveis.

Os modelos de aquisição de informação endógena partem do pressuposto de que todos os atores entendem que a relação entre escolhas políticas e resultados políticos é simples e que a diferença entre um especialista e um não especialista é uma informação sobre o assunto (Saunders 2017, 230). Como argumenta Callander (2008), os modelos existentes presumem que se um *principal* desinformado adquire informação, ele se equipara ao especialista e assim pode utilizá-la a favor de suas preferências.

No entanto, nos casos em que a política for altamente complexa, o repasse de informação não faz do *principal* um especialista e a complexidade funciona assim como uma forma de delegação de *facto,* e "quando delegada, uma agência especializada age como se ameaças não existissem (Callander 2008, 125). Agentes que servem a um *principal* inexperiente podem presumir que ele não compreende totalmente as complexidades das opções políticas ou não faz perguntas investigativas, o que os leva a sentir que têm mais autoridade. Por outro lado, o experiente pode ter desvantagem informacional em momentos de crise, mas é melhor em identificar propostas de baixa qualidade ou simplesmente saber quando está trabalhando sem informações completas (Saunders 2017).

**Referências Bibliográficas**


Aberbach, Joel D. 1990. *Keeping a Watchful Eye: The Politics of Congressional Oversight*. Washington, DC: Brookings Institution.

Acs, Alex. 2021. "Presidential Directives in a Resistant Bureaucracy." *Journal of Public Policy* 41(4): 776–97.

Aldrich, John H. 2012. *Before the Convention: Strategies and Choices in Presidential Nomination Campaigns*. University of Chicago Press.

Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little, Brown and Company.

Allison, Graham T., and Morton H. Halperin. 1972. "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications." *World Politics* 24: 40–79.

Amorim Neto, Octavio, and 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.

Barber, James David. 1972. *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

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*,.

Batista, Mariana. 2013. "O Poder No Executivo: Uma Análise Do Papel Da Presidência e Dos Ministérios No Presidencialismo de Coalizão Brasileiro (1995-2070)." *Opiniao Publica* 19(2): 449–73.

Bauer, Michael W et al. 2021. *Introduction: Populists, Democratic Backsliding, and Public Administration*. Cambridge University Press.

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.

Bawn, Kathleen. 1995. "Political Control Versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures." *American Political Science Review* 89(1): 62–73.

Belém Lopes, Dawisson. 2013. "Titubeios e Tergiversações: Epitáfio Para a Era Patriota." *Revista Inteligência* (62): 72–81.

Bendor, J., A. Glazer, and T. Hammond. 2001. "Theories of Delegation." *Annual Review of Political Science* 4(June 2001): 235–69.

Bendor, Jonathan, and Thomas H. Hammond. 1992. "Rethinking Allison's Models." *American Political Science Review* 86(2): 301–22.

Berlinski, Samuel, Torun Dewan, and Keith Dowding. 2010. "The Impact of Individual and Collective Performance on Ministerial Tenure." *Journal of Politics* 72(2): 559–71.

Brown, Lara M. 2009. "Around Closed Doors and through Open Windows: A Theory of Aspirant Opportunism, 1796–2004." *Congress and the Presidency* 36(1): 1–26.

Burden, Barry C. 2002. "United States Senators as Presidential Candidates." *Political Science Quarterly* 117(1): 81–102.

Burke, John P., and Fred I. Greenstein. 1991. *How Presidents Test Reality: Decisions on Vietnam, 1954 and 1965*. Russell Sage Foundation.

Callander, Steven. 2008. "A Theory of Policy Expertise." *Quarterly Journal of Political Science* 3(2): 123–40.

Camerlo, Marcelo, and Cecilia Martinez-Gallardo. 2017. Routledge *Government Formation and Minister Turnover in Presidential Cabinets: Comparative Analysis in the Americas*.

Carpenter, Daniel, and George A. Krause. 2015. "Transactional Authority and Bureaucratic Politics." *Journal of Public Administration Research and Theory* 25(1): 5–25.

Carpenter, Daniel P. 1996. "Adaptive Signal Processing, Hierarchy, and Budgetary Control in Federal Regulation." *American Political Science Review* 90(2): 283–302.

Carpenter, Daniel P., and George A. Krause. 2012. "Reputation and Public Administration." *Public Administration Review* 72(1): 26–32.

Casarões, Guilherme. 2012. "O Papel Do Itamaraty Na Definição Da Política Externa Do Governo Collor de Mello The Role of Itamaraty in the Foreign Policymaking of the Collor de Mello Administration." *Revista Brasileira de Política Internacional* 55(1): 135–53.

Cason, Jeffrey W., and 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, and Timothy J Power. 2018. *Coalitional Presidentialism in Comparative Perspective: Minority Presidents in Multiparty Systems*. Oxford University Press.

Cheibub, Zairo Borges. 1985. "Diplomacia e Construção Institucional: O Itamaraty Em Uma Perspectiva Histórica." *Dados* 28(1): 113–31.

Christensen, Johan. 2024. "When Bureaucratic Expertise Comes under Attack." *Public Administration* 102(1): 79–94.

Colgan, Jeff D. 2013. "Domestic Revolutionary Leaders and International Conflict." *World Politics* 65(4): 656–90.

Cuhadar, Esra, Juliet Kaarbo, Baris Kesgin, and Binnur Ozkececi-Taner. 2017. "Personality or Role? Comparisons of Turkish Leaders Across Different Institutional Positions." *Political Psychology* 38(1): 39–54.

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

Devin, Guillaume, and 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.

Farias, Rogério de Souza, and Haroldo Ramanzini Jr. 2015. "Reviewing Horizontalization: The Challenge of Analysis in Brazilian Foreign Policy." *Revista Brasileira de Política Internacional* 58(2): 5–22.

Feliú, Pedro. 2018. "O Legislativo e a Política Externa Brasileira (2008 a 2015)." *Política externa brasileira em debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*: 57–82. http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/181206_a_politica_externa_brasileira.pdf.

Figueira, Ariane Cristine Roder. 2010. "Um Debate Acerca Do Padrão Decisório Em Política Externa No Brasil." *Carta Internacional* (7): 38–52.

França, Cassio Luiz de, and Michelle Ratton Sanchez Badin. 2010. "A Inserção Internacional Do Poder Executivo Federal Brasileiro." *Friedrich-Ebert-Stiftung* (40).

Gailmard, Sean, and John W. Patty. 2012. "Formal Models of Bureaucracy." *Annual Review of Political Science* 15: 353–77.

Gailmard, Sean, and John W Patty. 2013. *Learning While Governing: Expertise and Accountability in the Executive Branch*. University of Chicago Press.

George, Alexander L. 1980. *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*.

Graham, Allison, and Philip Zelikow. 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Second ed. New York: Longman.

Hafner-Burton, Emilie M., D. Alex Hughes, and David G. Victor. 2013. "The Cognitive Revolution and the Political Psychology of Elite Decision Making." *Perspectives on Politics* 11(2): 368–86.

Helms, Ludger. 2016. "The Politics of Leadership Capital in Compound Democracies: Inferences from the German Case." *European Political Science Review* 8(2): 285–310.

Hermann, Margaret G., Thomas Preston, Baghat Korany, and Timothy M. Shaw. 2001. "Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals Margaret." *International Studies Association*: 83–131.

Hirst, Mônica, and Letícia Pinheiro. 1995. "A Política Externa Do Brasil Em Dois Tempos." *Revista Brasileira de Política Internacional* 38(1): 5–23.

Hood, Christopher. 2010. "The Blame Game." In *The Blame Game*, Princeton University Press.

———. 2020. "Discretion and Blame Avoidance." *Discretion and the Quest for Controlled Freedom*: 23–40.

Horowitz, Michael C., and Allan C. Stam. 2014. "How Prior Military Experience Influences the Future Militarized Behavior of Leaders." *International Organization* 68(3): 527–59.

Huber, John D., and 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, and Mariana Llanos. 2020. "Presidential Pathways and Profiles."

Inácio, Magna, Mariana Llanos, and Bruno Pinheiro. 2022. "Cabinet Reshuffles in Latin America: A Function of Presidential Reputation." *Government and Opposition*: 1–23.

Indridason, Indridi H., and 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.

Jäkel, Tim, and 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.

King, Gary. 1986. "Political Parties and Foreign Policy: A Structuralist Approach." *Political Psychology* 7(1): 83.

Kirby, Susan L., and Mark A. Davis. 1998. "A Study of Escalating Commitment in Principal-Agent Relationships: Effects of Monitoring and Personal Responsibility." *Journal of Applied Psychology* 83(2): 206–17.

Kuijpers, Dieuwertje, and 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.

Lima, Rodolfo de Camargo, and Amâncio Jorge Silva Nunes de Oliveira. 2018. "Manutenção e Mudanças No Ministério Das Relações Exteriores: Perfis Do Corpo Diplomático e Padrões Na Carreira." *Revista de Administração Pública* 52(5): 797–821.

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.

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, and 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, and Barry R. Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control." *Journal of Law, Economics, and Organization* 3(2): 243–77.

Milani, Carlos R. S., and Letícia Pinheiro. 2013. "Política Externa Brasileira: Os Desafios de Sua Caracterização Como Política Pública." *Contexto Internacional* 35(1).

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., and 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.

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, and 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.

Neustadt, Richard E. 1990. *Presidential Power and the Modern Presidents*. New York: Free Press.

Oliveira, Amâncio Jorge de. 2003. "Legislativo e Política Externa: Das (in) Conveniências Da Abdicação." *Working Papers Caeni* 3.

Olivieri, Cecília. 2011. "Os Controles Políticos Sobre a Burocracia*." *Revista de Administracao Publica* 45(5): 1395–1424.

Onuki, Janina, and 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.

Pennycook, Gordon, and David G. Rand. 2021. "The Psychology of Fake News." *Trends in Cognitive Sciences* 25(5): 388–402. https://doi.org/10.1016/j.tics.2021.02.007.

Picussa, Roberta. 2023. "Outsiders: Um Conceito de Difícil Operacionalização Na Ciência Política." *Revista de Sociologia e Política* 31.

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.

Pitesa, Marko, and Stefan Thau. 2013. "Masters of the Universe: How Power and Accountability Influence Self-Serving Decisions under Moral Hazard." *Journal of Applied Psychology* 98(3): 550–58.

Preston, Thomas. 2011. *Pandora's Trap: Presidential Decision Making and Blame Avoidance in Vietnam and Iraq*. Rowman & Littlefield Publishers.

Rosati, Jerel A. 1981. "Developing a Systematic Decision-Making Framework: Bureaucratic Politics in Perspective." *World Politics* 33(2): 234–52.

Samuels, David J, and Matthew S Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge University Press.

Saunders, Elizabeth N. 2017. "No Substitute for Experience: Presidents, Advisers, and Information in Group Decision Making." *International Organization* 71(S1): S219–47.

Saunders, Elizabeth N. 2011. *Leaders at War: How Presidents Shape Military Interventions*. Cornell University Press.

Simon, Arthur M, and Joseph E Uscinski. 2012. "Prior Experience Predicts Presidential Performance." *Presidential Studies Quarterly* 42(3): 514–48.

Sirotkina, Elena, and Margarita Zavadskaya. 2020. "When the Party's over: Political Blame Attribution under an Electoral Authoritarian Regime." *Post-soviet affairs* 36(1): 37–60.

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.

Suedfeld, Peter, and Philip Tetlock. 1977. "Integrative Complexity of Communications in International Crises." *Journal of Conflict Resolution* 21(1): 169–84.

Weingast, Barry R., and 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. 2017. "The Two Presidencies." In *The Beleaguered Presidency*, Routledge, 29–46.

Wildavsky, Aaron B. 1984. 4th ed. Boston, MA: Little, Brown *Politics of the Budgetary Process*.

Winter, David G. 2003. "Personality Profiles of Political Elites." In *Post, Jerrold M. (Ed.) The Psychological Assessment of Political Leaders: With Profiles of Saddam Hussein and Bill Clinton*, Oxford University Press, 137–52.

Wood, B. Dan. 1988. "Principals, Bureaucrats, and Responsiveness in Clean Air Enforcements." *American Political Science Review* 82(1): 213–34.

Wood, B Dan, and Richard W Waterman. 1993. "The Dynamics of Political-Bureaucratic Adaptation." *American Journal of Political Science* 37: 497–528.

Zaller, John. 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge university press.