

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas
Departamento de Ciência Política
Programa de Pós-graduação em Ciência Política

Christopher Bahia Mendonça

**PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL E POLÍTICA EXTERIOR:
Um estudo sobre as assessorias presidenciais para assuntos de política externa no Brasil
e nos Estados Unidos da América**

Belo Horizonte

2018

Christopher Bahia Mendonça

**PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL E POLÍTICA EXTERIOR:
Um estudo sobre as assessorias presidenciais para assuntos de política externa no Brasil
e nos Estados Unidos da América**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de Minas
Gerais, como requisito parcial para a obtenção do
título de Doutor em Ciência Política.

Orientadora: Dra. Maria de Fátima Junho Anastasia

Área de Concentração: Instituições Políticas e
Política Internacional.

Belo Horizonte

2018

320

M539p

2018

Mendonça, Christopher

Presidência institucional e política exterior [manuscrito]: um estudo sobre as assessorias presidenciais para assuntos de política externa no Brasil e nos Estados Unidos da América / Christopher Bahia Mendonça. - 2018.

128 f.

Orientadora: Maria de Fátima Junho Anastasia.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

Inclui bibliografia

1.Ciência política – Teses. I. Anastasia, Maria de Fátima Junho. II. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

UFMG

ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO CHRISTOPHER BAHIA MENDONÇA

Realizou-se, no dia 27 de novembro de 2018, às 13:30 horas, na Sala 2094 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada "*Presidência Institucional e Política Exterior: Um estudo sobre as assessorias presidenciais para assuntos de política externa no Brasil e nos Estados Unidos da América*", apresentada por CHRISTOPHER BAHIA MENDONÇA, número de registro 2013654930, graduado no curso de RELAÇÕES INTERNACIONAIS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, à seguinte Comissão Examinadora: Profa. Maria de Fátima Junho Anastasia - Orientadora (DCP/UFMG), Profa. Magna Maria Inácio (DCP/UFMG), Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG), Prof. Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa (PUC Minas), Prof. Pedro Andrade Matos (Escola Superior Dom Helder Câmara).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 27 de novembro de 2018.

Profa. Maria de Fátima Junho Anastasia
Orientadora (DCP/UFMG)

Profa. Magna Maria Inácio
(DCP/UFMG)

Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos
(DCP/UFMG)

Prof. Eugenio Pacelli Lazzarotti Diniz Costa
(PUC Minas)

Prof. Pedro Andrade Matos
(Escola Superior Dom Helder Câmara)

Ao meu pai, Ronaldo, à minha mãe, Valéria e aos meus dois irmãos, Cédric e Kayk.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, a Deus que me deu capacidade e perseverança para concluir mais este desafio de minha jornada acadêmica. Certamente o meu esforço seria insuficiente sem a força e a coragem que só poderia ter vindo Dele.

Para a execução desta tese contei, também, com o apoio incondicional da minha família, a quem sou eternamente grato. Meus pais e meus irmãos estiveram lado a lado comigo, me dando todo o suporte necessário para cumprir esta importante etapa.

Este trabalho não seria possível sem a competente supervisão da minha orientadora, Fátima Anastasia. O período de execução desta tese de doutorado foi um tempo difícil, em que tive que correr contra os prazos e enfrentar desafios que nunca imaginei encontrar. Inúmeras vezes eu pensei em desistir no meio do percurso, mas encontrei na Fátima todo apoio necessário para continuar. Agradeço muito a ela, que é, hoje, meu referencial de profissional comprometida, ética e apaixonada pelo que faz.

Registro aqui, também, a minha gratidão aos amigos Déborah Monte, Flávia Pedrosa, Aurélia Neves, Rafael Corrêa e Ana Flávia Ventura que estiveram comigo nos momentos mais importantes da execução deste trabalho científico. Muito obrigado pela leitura atenta de cada um dos capítulos, pelas sugestões e pela força nos momentos necessários.

Sou muito grato à CAPES pelo financiamento da maior parte deste trabalho, incluindo o período no qual estive como pesquisador visitante no exterior.

Contribuiu ricamente para o desenvolvimento desta tese o Professor Eugênio Diniz, docente do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da PUC-MG e presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI). Não me canso de agradecê-lo pela sua paciência, dedicação e, de modo especial, pela sua humildade.

Ao Departamento de Ciência Política da UFMG, deixo registrado, também, a minha sincera gratidão: aos Professores Ricardo Fabrino, Leonardo Avritzer, Fernando Filgueiras, Dawisson Belém Lopes, Cláudia Feres Faria, Carlos Ranulfo, Bruno Reis, Helcimara Telles, Natália Sátyro e a todos os demais que cumpriram com excelência a sua função de ensinar. Aproveito para agradecer especialmente à Professora Magna Inácio com quem mantive um diálogo muito produtivo durante a construção do meu desenho de pesquisa.

Sou também muito grato aos Professores Manoel Santos e Pedro Matos por aceitarem fazer parte da minha banca examinadora. Ao longo da minha trajetória acadêmica estejam certos de que ambos foram referências muito presentes. Estou muito honrado em tê-los como

examinadores, o que amplia ainda mais a admiração que tenho por vocês. Aos Professores Felipe Nunes da (UFMG) e Marta Mendes (UFJF) agradeço pela leitura atenta da primeira versão do meu trabalho e pelas importantes contribuições oferecidas. A excelência e a dedicação de vocês me inspiram grandemente.

Presto, aqui, uma homenagem especial ao Professor Otávio Soares Dulci (*in memoriam*) que estaria inicialmente na defesa desta tese de doutoramento mas que, para nossa profunda tristeza, nos deixou na data marcada para tal. Levo comigo o exemplo de humildade, generosidade e doçura deste grande homem que marcou de forma muito positiva a minha vida acadêmica e profissional.

Agradeço ao Alessandro Magno da Silva, servidor da UFMG, pela paciência e pelo empenho em me auxiliar em todos os processos burocráticos referentes a este trabalho.

Quero registrar também a minha profunda gratidão à equipe do *German Institute of Global and Area Studies* (GIGA) localizado na cidade de Hamburgo na Alemanha, onde estive por doze meses, como pesquisador visitante. A supervisão de Mariana Llanos, Secretária Geral da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP), foi um importante diferencial para o desenvolvimento desta pesquisa. Sou, também, muito grato pela generosidade do Professor Detlef Nolte, docente Titular da Universidade de Hamburgo, com quem aprendi muito. Agradeço ao Professor Leslie Wehner, da Universidade de Bath (Inglaterra), pelas dicas preciosas a mim oferecidas.

Não abro mão de agradecer, também, aos colegas Victor Mijares, Eduardo Velosa, Soledad Gattoni, Carolina Guerrero, Cíntia Vieira Souto, Christopher Hause, Jorge Garzon, Córdula Weber, Medha e Carolina Salgado pelo apoio e amizade.

Aos amigos Hugo Gomes, Maiara Giorgi, Robson Brzostek, Fabíola Protzner, Thêmis Aragão e Filipe Corrêa agradeço muito por cada momento que passamos juntos na Alemanha. Tenho certeza que começou lá uma amizade que perdurará por muitos anos.

Por fim agradeço aos amigos de longas datas que foram essenciais neste e em tantos outros desafios de minha vida: Gabriela Estanislau, Ana Carolina Souza, Felipe Vasconcelos, Samia Lauar, Anna Paula Mamede, Flávio Corrêa e Stéphanou Candreva.

Espero jamais me esquecer de que este trabalho realizado é produto, em grande parte, da generosidade de pessoas especiais como as mencionadas acima, que não mediram esforços para me auxiliar e me apoiar em tudo o que precisei.

“The President needs help.”

President’s Comitee on Administrative Management,
January 8, 1937, under President Franklin Delano
Roosevelt.

RESUMO

A consolidação do texto constitucional dos Estados Unidos da América, em 1788, fez com que o presidencialismo se tornasse um importante objeto de estudo da Ciência Política. Durante quase dois séculos os estudos presidenciais se desenvolveram, tomando como referência as características pessoais do chefe do Poder Executivo. Em 1985 iniciou-se, entretanto, um movimento de revolução dos estudos presidenciais, substituindo os olhares particularistas sobre este objeto e dando lugar a análises mais abrangentes e mais rigorosas do ponto de vista metodológico. Ressalta-se, neste sentido, a substituição dos estudos sobre o presidente pelos estudos sobre a presidência enquanto instituição política. O conceito de presidência institucional, cunhado por Terry Moe em meados dos anos 1980 e utilizado por uma série de especialistas que o seguiram, passou a focalizar a rede de assessoramento direto dos presidentes como matéria principal destes estudos. Neste sentido, a tese que aqui se desenvolve tem por objetivo comparar as variações na presidência institucional nos Estados Unidos e no Brasil pós-Guerra Fria, e analisar se há interações entre tais variações e a centralidade da política externa desses países. O presente estudo realiza uma comparação transversal – entre os países – e longitudinal – ao longo do recorte cronológico selecionado – com o objetivo de explicar as variações da presidência institucional. É importante salientar que este estudo faz parte do esforço de diversos pesquisadores que buscam, em conjunto, analisar a presidência institucional em distintos países das Américas. Ao acrescentar às análises já produzidas sobre o tema a consideração do nível sistêmico, o presente estudo abre novas possibilidades e chega à conclusão de que a estrutura da presidência institucional pode ser impactada pela centralidade da política exterior.

Palavras-chave: Política Exterior. Presidência Institucional.

ABSTRACT

The consolidation of the constitutional text of the United States of America in 1788 made presidentialism an important object of study of Political Science. For almost two centuries the presidential studies developed, taking as reference the personal characteristics of the head of the Executive Power. In 1985 however, a revolution of presidential studies began replacing the particularistic views on this object and giving rise to more comprehensive and more rigorous methodological points of view. In this sense, it is important to substitute studies on the president for studies on the presidency as a political institution. The concept of institutional presidency, coined by Terry Moe in the mid-1980s and used by a number of experts who followed him, began to focus the network of direct advisors of presidents as the main subject of these studies. In this sense, the thesis developed here aims to compare the changes in the institutional presidency in the United States and in post Cold War Brazil, and to also analyze if there are interactions between such variations and the centrality of the foreign policy of these countries. The present study makes a cross country and longitudinal comparison across the selected chronological cut - with the purpose of explaining the variations of the institutional presidency. It is important to point out that this study is part of the effort of several researchers who together seek to analyze the institutional presidency in different countries of the Americas. By adding to the analysis already gathered on the topic of the consideration of the systemic level, the present study opens new possibilities and comes to the conclusion that the structure of the institutional presidency can be impacted by the centrality of foreign policy.

Keywords: Foreign Policy. Institutional Presidency.

LISTA DE SIGLAS

ARENA	Aliança Renovadora Nacional
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-americanos e caribenhos
CRS	Complexos Regionais de Segurança
DAI	Departamento de Atos Internacionais
EUA	Estados Unidos da América
EOP	<i>Executive Office of the President</i>
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
GIGA	<i>German Institute of Global and Studies Area</i>
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
MP	Medida Provisória
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
NCTC	<i>National Counterterrorism Center</i>
NSC	<i>National Security Council</i>
NAFTA	<i>North America Free Trade Agreement</i>
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i>
OEA	Organização dos Estados Americanos
OGC	<i>Office of Global Communication</i>
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONI	<i>Office of National Intelligence</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PKO	<i>Peace Keeping Operation</i>
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>

TTIC	<i>Terrorism Threat Integration Center</i>
TNP	Tratado de não proliferação de armas nucleares
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UN	<i>United Nations</i>
UNASUL	União das Nações sul-americanas
USDS	<i>United States Department of State</i>
USTR	<i>United States Trade Representantion</i>
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
CAPÍTULO I: POLÍTICA EXTERIOR E PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL.....	18
1.1 Política Externa: sua centralidade e o seu conteúdo.....	19
1.2 Os estudos presidenciais como referência analítica.....	34
1.3 Considerações Finais do Capítulo.....	41
CAPÍTULO II – AS VARIÁVEIS EM SEUS CONTEXTOS DE ANÁLISE.....	43
2.1 “Presidencialismos”: um sistema de governo, diferentes realidades políticas.....	44
2.2 A estrutura dos gabinetes e a Presidência Institucional.....	59
2.4 Considerações finais do capítulo.....	68
CAPÍTULO III – INTRODUZINDO UM NOVO NÍVEL DE ANÁLISE.....	70
3.1 Segurança e cooperação comercial como temas prioritários.....	72
3.2 As variações na centralidade da política externa.....	77
3.4 Considerações finais do capítulo.....	86
CAPÍTULO IV: O IMPACTO QUE VEM DE FORA.....	88
4.1 A centralidade da política exterior em perspectiva comparada.....	89
4.2 A configuração da Presidência Institucional em perspectiva comparada.....	100
4.3 A relação entre as variáveis.....	111
4.4 Considerações finais do capítulo.....	113
5 CONCLUSÕES.....	115
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	119

INTRODUÇÃO

O sistema de governo presidencialista vem sendo estudado pela Ciência Política desde o século XVIII quando foi promulgada a Constituição dos Estados Unidos da América. De lá para cá, foram realizadas importantes contribuições analíticas com o objetivo de aperfeiçoar o campo dos estudos presidenciais.

Nos anos 1980, no contexto da Revolução dos Estudos presidenciais, o conceito de Presidência Institucional foi proposto por Terry Moe (1985). A partir da proposição deste conceito o autor sugere aos especialistas desta área que substituíssem o estudo do conjunto de características pessoais dos presidentes por um recorte que privilegiasse a natureza institucional das presidências. A tese que aqui se desenvolve opta por este caminho: serão, portanto, analisadas pelo presente estudo, as diferentes configurações da rede de assessoramento direto dos presidentes, a saber a Presidência Institucional.

Buscar-se-á descrever e analisar como variam – se é que variam – as configurações da Presidência Institucional a partir dos efeitos decorrentes do entrelaçamento entre o nível doméstico dos Estados e o ambiente internacional. Neste sentido, a pergunta que orientará esta tese é: a centralidade da política externa de um país tem impactos sobre a configuração da sua Presidência Institucional? Se sim, quais?

A partir deste questionamento inicial é possível identificar alguns conceitos importantes a serem aqui utilizados. O primeiro deles refere-se à centralidade da política exterior. A política exterior está localizada no entroncamento da política doméstica dos Estados com a dinâmica observada no Sistema Internacional. Desta forma, serão analisados por este estudo características advindas destes dois níveis de análise.

Este conceito, já amplamente utilizado pela literatura de Relações Internacionais, foi operacionalizado pelo estudo que aqui se desenvolve, tomando como referência dois indicadores: a posição dos países no Sistema Internacional e o nível de competitividade no qual os mesmos estão inseridos. Para a análise destes dois indicadores serão consideradas evidências relativas ao seu poder material, ao seu comportamento no cenário internacional e à sua inserção na dinâmica de segurança regional.

O fenômeno a ser entendido por esta tese é a variação na configuração da Presidência Institucional. Para tal é importante destacar que este conceito refere-se à rede de assessoramento direto dos presidentes (PETERS *et al.*, 2000). Tal como apresentado por Inácio e Llanos (2016) as presidências institucionais podem sofrer impactos dos diferentes padrões de competição política no interior dos Estados. Neste sentido é

importante conhecer a dinâmica das instituições políticas nos países a serem aqui analisados: relação entre os Poderes, estrutura dos gabinetes presidenciais, sistema partidário, entre outras evidências contextuais.

Esta tese analisará as configurações da Presidência Institucional em dois países: o Brasil e os Estados Unidos. A escolha destes dois países se deu, primeiramente, em razão do sistema de governo neles praticado: o presidencialismo. Em segundo lugar estes países foram selecionados com base na sua projeção internacional. Keohane e Nye Jr. (1989) classificaram os Estados Unidos como sendo uma superpotência global no período iniciado com o fim da Guerra Fria em 1989.

Após a queda da União Soviética, os Estados Unidos se apresentam como uma importante liderança global estabelecida com base em suas grandes capacidades econômicas e militares, afirmam Keohane e Nye Jr. (1989). A seu turno, o Brasil apresenta-se como uma liderança no contexto da América do Sul e como uma potência média a nível sistêmico sendo caracterizada por sua tendência a promover acordos de cooperação com outros Estados (NOLTE, 2010).

Esta tese, portanto, busca estabelecer paralelos analíticos entre os dois países aqui selecionados. É importante esclarecer, também, que para além desta comparação transversal – entre países – será realizada por este estudo uma comparação longitudinal, levando em consideração um recorte cronológico específico que será apresentado na sequência.

Com o objetivo de manter constante a variável relativa à Ordem Internacional, o Brasil e os Estados Unidos serão analisados no período que se inicia em 1989, quando foi inaugurada uma nova dinâmica internacional com protagonismo estadunidense. Esta análise seguirá até o ano de 2016 quando termina, nos Estados Unidos, o mandato do presidente Barack Obama, sucedido pelo atual presidente Donald Trump.

Para o caso do Brasil, o recorte temporal apresenta uma diferenciação. Com base nas hipóteses testadas por Inácio e Llanos (2016) é possível afirmar que as composições dos gabinetes presidenciais possuem grande capacidade de impactar na configuração da Presidência Institucional. Deste modo, o recorte cronológico para o estudo do caso brasileiro terá início em 1995, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, encerrando-se em 2016 com a interrupção do mandato da presidente Dilma Rousseff, substituída pelo atual presidente, Michel Temer, após um processo de *impeachment*.

Neste período de mais de duas décadas analisado em relação ao Brasil, observou-se uma crescente fragmentação partidária e composições do portfólio ministerial cada vez mais heterogêneas (ANASTASIA; SANTOS, 2014).

O contexto político dos países aqui analisados é importante: a depender do padrão de interação entre os Poderes, as demais estruturas burocráticas do país e os chefes do Executivo, as presidências institucionais tendem a ser modificadas, defendem Rudalevidge e Lewis (2005). Outros estudos foram realizados no sentido de explicar os impactos de variáveis domésticas sobre a rede de assessoramento presidencial. A presente tese destaca-se, entretanto, por analisar os efeitos de uma variável advinda do contexto da política exterior dos países aqui selecionados.

Este estudo é fruto da parceria entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o *German Institute of Global and Studies Areas* (GIGA), na Alemanha. O objetivo desta parceria é desenvolver hipóteses que tragam luz ao entendimento do fenômeno das oscilações na Presidência Institucional na América Latina.

O estudo foi organizado em quatro capítulos sendo que o primeiro deles se encarregará de apresentar o desenho de pesquisa e os principais conceitos a serem utilizados para o desenvolvimento do argumento desta tese.

No segundo capítulo serão apresentados os contextos políticos e institucionais observados no Brasil e nos Estados Unidos no período selecionado para esta análise. É importante ressaltar que, neste período, os Estados Unidos mantiveram a sua superioridade internacional, enquanto o Brasil exerceu a sua liderança regional e o *status* de uma potência média. A democracia brasileira foi caracterizada por sua alta fragmentação partidária ao passo que os Estados Unidos foram descritos como um país onde o bipartidarismo de *facto* é praticado.

A dinâmica partidária dos países aqui estudados é importante para a análise da Presidência Institucional devido à sua capacidade de definir a estrutura dos gabinetes presidenciais, tomada por Inácio e Llanos (2016) como um fator explicativo de grande relevância para o entendimento das variações na estrutura de assessoramento presidencial. Tal como apresentados pelas autoras, os presidentes brasileiros operam a partir de gabinetes multipartidários, ao passo que nos Estados Unidos os gabinetes presidenciais são montados de maneira unipartidária.

É importante, neste momento, lembrar o leitor acerca do argumento apresentado por Rudalevidge e Lewis (2005), segundo o qual frente às dificuldades políticas e

institucionais características do contexto de cada país, os seus presidentes tendem a modificar a estrutura da Presidência Institucional.

De acordo com os autores o processo de centralização da Presidência Institucional é realizado como resposta à observação de um contexto de hostilidade política do Congresso e das demais burocracias estatais em relação ao presidente.

O terceiro capítulo desta tese faz a operacionalização das variáveis apresentadas pelo desenho de pesquisa proposto. Com base nos conceitos centrais desta tese, são apresentados os indicadores das variações na centralidade da política externa e na configuração da Presidência Institucional nestes dois países, ao longo do período cronológico aqui estabelecido.

O quarto capítulo desta tese propõe-se a examinar se há associação entre as variações observadas nos graus de centralidade da política externa e na centralização da Presidência Institucional, nos países sob análise e ao longo do tempo

Reitera-se, aqui, que as unidades de análise observadas para o entendimento das variações na Presidência Institucional serão as agências que as integram, o volume orçamentário a elas destinado e a existência de unidades voltadas especificamente para os temas estabelecidos neste estudo relativos à política exterior dos países.

A despeito da grande autoridade presidencial em matérias de política externa no Brasil e nos Estados Unidos (DANESE, 1999; WILDAVSKY, 1966), espera-se ser possível observar, a partir do desenvolvimento desta tese que, especialmente em momentos de crise, a Presidência Institucional pode ser afetada por fatores advindos do entrelaçamento entre a política doméstica e a política internacional.

CAPÍTULO I: POLÍTICA EXTERIOR E PRESIDÊNCIA INSTITUCIONAL

O objetivo deste capítulo inicial é apresentar as principais ferramentas analíticas pertinentes à construção da tese que aqui se desenvolve. Serão, neste sentido, definidos os conceitos nucleares deste trabalho, tais como *política externa* e *Presidência Institucional* que darão suporte à construção do argumento. A partir do exame deste primeiro capítulo, também chamado de modelo analítico, espera-se que o leitor tenha maior clareza quanto aos rumos a serem empreendidos pela presente tese.

Como forma de organizar o capítulo em tela, para além desta introdução, o mesmo foi dividido em três seções: a primeira delas apresenta a definição do conceito de centralidade da política exterior. Em um segundo momento será apresentado o conjunto de ferramentas analíticas que dará subsídios ao entendimento do conceito de Presidência Institucional. Como fechamento, haverá uma terceira seção, destinada às considerações finais que, além de apresentar o conteúdo do capítulo de forma mais resumida, dará ensejo ao desenvolvimento dos capítulos subsequentes.

A investigação a ser aqui realizada apresenta como pergunta de partida o seguinte questionamento: *A centralidade da política externa de um país tem impactos sobre a configuração da sua Presidência Institucional? Se sim, quais?* O destaque a esta pergunta tem como objetivo apresentar ao leitor o desenho analítico do presente estudo.

É importante frisar que esta tese faz parte de um movimento acadêmico que vem sendo empreendido nos últimos anos, na América Latina, por diversos pesquisadores, no sentido de entender as diferentes configurações da Presidência Institucional na região e os possíveis fatores de impacto sobre as mesmas.

Na primeira edição do ano de 2015, o periódico *Brazilian Political Science Review* publicou um trabalho de autoria das pesquisadoras Magna Inácio e Mariana Llanos no qual se realizou a análise das diferentes configurações da Presidência Institucional no Brasil e na Argentina a partir dos anos 1980. O trabalho tomou como fator explicativo as estruturas dos gabinetes presidenciais nestes dois países, podendo estas variar entre gabinetes de coalizão e gabinetes unipartidários.

Foram apresentadas, a partir do trabalho acima referenciado, importantes contribuições para os estudos presidenciais na América Latina, deixando explícito o seu escopo de análise: em primeiro lugar, entender a dinâmica da Presidência Institucional em dois países da América do Sul – Brasil e Argentina – sem pretensões de apresentar, na ocasião, hipóteses generalizantes; e, em segundo lugar, identificar o impacto de uma

variável explicativa bem delimitada – a estrutura dos gabinetes presidenciais – sobre a Presidência Institucional destes países, no período estudado.

Na esteira do argumento apresentado por Inácio e Llanos (2015) pretende-se, nesta tese – que também não tem pretensões generalizantes – tomar a configuração da Presidência Institucional como objeto de investigação, inovando, entretanto, ao analisar os efeitos da centralidade da política externa sobre tal objeto.

Uma vez definida a organização deste primeiro capítulo, a seção a seguir apresentará ao leitor os conceitos que darão subsídios ao entendimento da centralidade da política externa dos países sob análise e à sua operacionalização.

1.1 Política Externa: sua centralidade e o seu conteúdo

Análises sobre a política exterior dos Estados receberam maior sistematização acadêmica no contexto pós - Segunda Grande Guerra Mundial, especialmente durante a Guerra Fria. A obra de Morgenthau (1948) deu ensejo a uma série de trabalhos que identificavam os Estados como unidades autônomas entre si, homogêneas e unitárias. Definidos como “caixas pretas”, os Estados foram classificados pelos estudiosos da política externa, naquele período, como atores voltados principalmente para a ampliação do seu poder no Sistema Internacional (KULBÁKOVÁ, 2001).

Aos interessados em entender o comportamento dos Estados frente aos seus afins, indicar-se-ia observá-los como bolas de bilhar (WALTZ, 1979) dispostas sobre uma mesma mesa: pouco interessaria o seu conteúdo; mais válido seria considerar a sua posição relativa no Sistema Internacional e os estímulos externos capazes de modificar tal posição. Dissecar o aparelho estatal, com o objetivo de entender o papel das instituições domésticas na construção da sua política externa foi considerado por Waltz (1979) como um esforço minimalista e, sobretudo, incapaz de expressar a essência do verdadeiro interesse nacional de cada país.

Allison (1971), no início dos anos 1970, foi pioneiro na consideração de fatores domésticos como importantes no estudo da política externa dos Estados. A partir do modelo de política burocrática, o autor passou a observar a política externa como resultante da dinâmica entre as diversas instituições políticas que se relacionam no interior dos países, por vezes de forma cooperativa e em outros momentos de forma competitiva. Seguindo uma linha de pensamento semelhante, Halperin (1972) considerou

que as negociações internacionais praticadas pelos Estados estão submetidas à dinâmica das instituições políticas no interior dos mesmos.

Em diálogo com as proposições apresentadas pelos autores acima referenciados, outros especialistas, Gourevitch (1978) e Freedman (1978) apresentaram um novo olhar acerca da relação entre a política doméstica e a política exterior dos países. De acordo com estes autores não seria adequado considerar o plano doméstico como definidor absoluto da dinâmica internacional. De forma diversa, estes dois ambientes – doméstico e sistêmico – deveriam ser observados como duas esferas que se impactam mutuamente.

Foi neste sentido que, posteriormente, Putnam (1988) teve condições de apresentar os chamados “jogos de dois níveis” como importante recurso analítico utilizado frequentemente para o entendimento das conexões entre os diferentes níveis de análise e os seus desdobramentos nas relações internacionais.

O fato de o presente estudo tomar como objeto de análise a formulação da política externa em contextos democráticos, tornou indispensável a utilização das proposições apresentadas por Lima (2000) que consideram a política externa semelhante às demais políticas públicas de um Estado, em razão dos seus efeitos distributivos.

O presente estudo adota, portanto, a caracterização trazida por Lima (2000) com o objetivo de destacar a importância das instituições políticas na produção da política externa. Por tratar essencialmente de contextos democráticos, a análise que aqui se empreende chama a atenção do leitor para a forma como esta política específica deve ser tratada, obedecendo às regras traçadas por cada um dos países.

Há de se salientar, também, que o presente trabalho reconhece como importantes os resultados de barganhas, coalizões, disputas e acordos entre representantes de interesses diversos no interior do Estado e o seu impacto frente à formulação desta política específica. A política exterior é, nesse sentido, além de uma política de Estado, uma política de governo que pode, ainda que não exclusivamente, variar em razão de decisões tomadas no plano doméstico (MILANI; PINHEIRO, 2013).

A despeito de compartilharem de uma mesma base ontológica, a política externa e as demais políticas públicas empreendidas pelos Estados se diferenciam em dois aspectos. O primeiro deles diz respeito ao seu direcionamento: a política exterior produz efeitos para além das fronteiras do Estado, ou seja, é direcionada para fora. Um segundo

aspecto refere-se à natureza multitemática da política exterior que, em muitos casos, a diferencia de outras políticas públicas¹ (MILANI, PINHEIRO, 2013).

Segundo Hudson (2008), o subcampo *Análise de Política Externa* contribui para as Relações Internacionais em vários aspectos relacionados aos estudos comparados e de políticas públicas. No que interessa a esta tese, vale ressaltar a consideração da autora referida à “(...) incorporação de um conceito mais robusto de agência às teorias de RI” (p.9) e à construção de “(...) uma ponte entre entre RI e outros campos” (p.10).

Um importante esforço conceitual utilizado por Arenal (1994) para definir o que é a política externa, refere-se à sua diferenciação em relação à política internacional. De acordo com o autor, *política internacional* é um conceito abrangente que se refere às relações entre atores internacionais inseridos na ordem global. Neste sentido, tanto Estados quanto organismos não estatais podem estar relacionados a este conceito. Por sua vez, o conceito de *política externa* apresenta uma definição mais específica: refere-se exclusivamente às ações dos governos nacionais para a projeção do Estado – no sentido weberiano do termo – frente aos seus afins (ARENAL, 1994). Um grupo terrorista, por exemplo, é um ator que participa da política internacional sem, todavia, ter capacidade de projetar sua política exterior por não ser um ator estatal.

A política exterior refere-se, neste sentido, a uma conexão contínua – ou uma ponte – posicionada entre a sua dinâmica interna e o seu comportamento no cenário internacional (GERNER, 1995). Como afirma Duroselle (2000), “existem numerosos atos de política interna pura, sem nenhum aspecto exterior, por outro lado, não existe nenhum ato político exterior que não tenha um aspecto de política interna” (p.57).

Ao tomar como referência o já mencionado trabalho de Putnam (1988) é importante considerar, para a análise de política externa, dois planos distintos: o nível internacional (nível I) e o nível doméstico (nível II). O nível I é o *locus* onde são realizadas as negociações entre os países; no nível II, tais negociações passam por um processo de confirmação – ou não – dos acordos outrora realizados (PUTNAM, 1988).

Ainda que pareçam completamente divididos, a distinção entre o nível doméstico e o nível sistêmico se dá como forma de tornar mais fácil a visualização destas duas esferas. É importante destacar, neste sentido, que estes dois níveis de análise serão aqui trabalhados como ambientes justapostos e interpenetráveis e que, tal como defendem

¹ É importante deixar claro para o leitor que o caráter multitemático da política exterior refere-se à sua capacidade de abarcar temas distintos sem a necessidade de que os mesmos estejam conectados entre si tal como acontece nas políticas públicas transversais.

Gourevitch (1978) e Freedman (1978), têm plena capacidade de atuação mútua, tal como uma via de mão dupla.

Para analisar o nível doméstico, o estudo que aqui se apresenta toma para si as definições apresentadas na Ciência Política através do Novo Institucionalismo da Escolha Racional (HALL; TAYLOR, 1996; TSEBELIS, 1998). Para essa abordagem teórica, as instituições são as regras formais que limitam a ação dos atores auto interessados e maximizadores dos seus ganhos. Nestes termos, as instituições são essenciais para a definição de quem são os jogadores envolvidos no processo de construção da política exterior, bem como quais são os cursos de ação permitidos a esses atores. Esta escolha teórica faz com que sejam objeto de estudo da presente tese – ainda que de forma insuficiente – os textos constitucionais e infraconstitucionais que dão suporte às decisões políticas tomadas no interior dos países a serem aqui estudados.

Dada a complexidade da formulação da política exterior dos países, torna-se importante para o analista dessa matéria conhecer os processos decisórios relacionados à produção dessa política específica deixando, nesse sentido, de ater-se exclusivamente à resultante das forças políticas e sociais que a produziram. Definir o que é democracia é um exercício indispensável para se entender os processos decisórios dos quais a política exterior dos países sob análise é produzida.

Reconhecidamente o conceito de democracia é um conceito de difícil apreensão, por se tratar, este, de um valor ainda abstrato. Neste sentido, o trabalho que aqui se desenvolve toma como referência a operacionalização de Poliarquia proposta por Robert Dahl (2005). A partir de dois eixos analíticos o autor organiza uma série de variáveis e de indicadores que dão condições teóricas para que se classifique o regime político de um determinado país, podendo este ser identificado como mais ou menos poliárquico.

Embora não seja objetivo desta tese analisar os graus de poliarquização dos países a serem estudados, é indispensável apresentar o conceito a ser utilizado como pano de fundo para definir os contextos democráticos que aqui serão apresentados.

Nos contextos nos quais são identificadas as poliarquias, o Estado procura garantir o respeito à formulação das preferências individuais, a expressão dessas preferências e a consideração das mesmas pelo governo de turno (DAHL, 2005, p. 24). De acordo com o autor, também são garantidos nesses contextos a liberdade de criar e aderir a organizações, a liberdade de expressão, o direito de votar e de ser votado, o direito dos políticos de disputarem apoios e votos, a realização de eleições livres e limpas, o direito a fontes alternativas de informação e a existência de instituições eleitorais que processem

as preferências individuais (p. 24-25). Serão escolhidos para a presente análise países cujos contextos políticos são classificados como poliárquicos.

Vale aqui retomar o argumento apresentado por Sartori (1994) de que toda decisão política é, por definição, uma decisão coletivizada. Tal termo – “coletivizada” – utilizado pelo autor para adjetivar uma decisão política, chama a atenção para o destino dos efeitos produzidos por estas decisões: os cidadãos, a coletividade. Aplicando-se este conceito à lógica do processo decisório em política exterior, admite-se que tais decisões tomadas a respeito desta matéria específica estão diretamente ligadas aos interesses dos cidadãos e, portanto, devem submeter-se à interferência das instituições políticas.

Como objeto de estudo da tese que aqui se desenvolve, o processo decisório em política exterior implica, necessariamente, na produção de custos internos e riscos externos (SARTORI, 1994). De acordo com o autor, os custos internos são referentes aos esforços institucionais necessários para se tomar uma decisão. Os riscos externos, a seu turno, dizem respeito aos eventuais riscos que podem alcançar os destinatários destas decisões políticas. Entre estes, Sartori (1994) identifica três: a tirania, a corrupção e a incompetência. O autor considera, ainda, que as decisões que demandam maiores esforços para serem tomadas – ou seja, que têm maiores custos internos – geram menores riscos aos destinatários das mesmas, quando se considera exclusivamente a variável referente ao número de tomadores de decisões.

Leeds (1999) e Martin (2000) chamam a atenção para o fato de que os processos domésticos relacionados à produção da política exterior, quanto mais democráticos forem, garantem maior credibilidade aos atos de um país frente aos seus afins.

Embora o estudo em tela tenha como foco a análise da Presidência Institucional, uma série de outros atores políticos no interior das democracias tem capacidades e interesse em participar da formulação da política exterior do seu país. Entre estes atores estão: as burocracias ligadas ao Poder Executivo (ALLISON, 1971; HILSMAN, 1993), o Poder Legislativo (MARTIN, 2000; MILNER, 1997) e os grupos de interesse organizados (LINDBLOM, 1993; LEECH, 2010; MILNER, 1997), entre outros.

No Brasil, principalmente nos últimos anos, um grande esforço tem sido feito por analistas, no sentido de identificar o papel das instituições políticas domésticas na definição da política exterior. Inicialmente classificada como uma matéria insulada no interior do Ministério das Relações Exteriores (MRE) – na burocracia do Itamaraty – a política externa brasileira tem passado por um processo importante de pluralização (CASON; POWER, 2009; BELÉM LOPES, 2013; MILANI; PINHEIRO, 2013).

Estudos sobre o papel do Poder Legislativo (ALEXANDRE, 2006; ANASTASIA; MENDONÇA; ALMEIDA, 2012), sobre a coordenação entre os diferentes atores governamentais e agentes da sociedade (FARIA, 2012) e sobre o papel de destaque realizado pelo presidente da República (DANESE, 1999; CASON; POWER, 2009) foram realizados para a política exterior do Brasil.

A literatura estadunidense já avançou bastante no sentido de entender o protagonismo e a capacidade dos atores domésticos na tomada de decisão em política exterior. Dada a longevidade da democracia lá estabelecida, a seara de trabalhos produzidos sobre essa temática é bastante extensa. Desde o seminal trabalho de Allison (1971) esse campo de estudo desenvolveu-se de forma vigorosa. Apenas para citar alguns importantes trabalhos que tratam dessa relação entre diferentes instituições domésticas e a política externa dos Estados Unidos apresentam-se como referenciais as análises desenvolvidas por Milner (1997), Martin (2000), Rosati e Scott (2011), Mitchell (2010) e pelo próprio Putnam (1998). Todos esses trabalhos, e tantos outros, se debruçam sobre o entendimento dos efeitos da dinâmica política e institucional no contexto democrático estadunidense sobre a política exterior daquele país.

Especificamente sobre o caso brasileiro, embora uma parte considerável da literatura sobre a política externa tenha se prestado ao entendimento do papel exercido pela figura do presidente da República, o conceito de diplomacia presidencial (DANESE, 1999) não será incorporado pelo presente estudo, devido ao seu caráter de baixa institucionalidade. De acordo com o autor, o termo refere-se à condução pessoal do presidente de alguns dos assuntos internacionais do seu país.

Cabe, nesse sentido, diferenciar dois conceitos que, a despeito de tratarem de objetos de estudo distintos podem ser confundidos por uma leitura menos atenta. O primeiro deles – diplomacia presidencial – refere-se essencialmente ao papel desempenhado pelo presidente na construção de acordos internacionais que possibilitem a projeção do seu Estado frente aos seus afins e não será utilizado no presente estudo (DANESE, 1999). O segundo conceito – Presidência Institucional – não se refere especificamente ao presidente da República, mas ao conjunto de agências diretamente a ele conectadas (PETERS *et al.*, 2000, INÁCIO; LLANOS, 2015), abrangendo temáticas que incluem a política exterior, mas não se restringem a ela.

Não é inédito na literatura de Relações Internacionais considerar que a política exterior pode variar em importância, tanto ao longo do tempo quanto em diferentes espaços. Hilsman (1993), entre outros autores, indica momentos na história dos Estados

Unidos em que os temas internacionais alcançaram o topo da agenda política do país como, por exemplo, na Crise dos Mísseis de Cuba nos anos 1960.

A seu turno Milner (1997) considera que a partir do fim da Guerra Fria a política exterior dos Estados Unidos tenha ganhado tamanha relevância que dificilmente poderia ser distinta de sua política doméstica. Ikenberry (2006) descreve, também, a mobilização da política estadunidense para o tema do terrorismo internacional no período imediatamente posterior aos ataques de 11 de setembro de 2001.

Ao tomar como pressuposto a possibilidade de variação na centralidade da política externa, a presente tese realiza um esforço adicional de tornar este conceito já amplamente utilizado em uma ferramenta analítica possível de ser operacionalizada.

A centralidade da política externa será, neste sentido, entendida a partir destas considerações como a relevância atribuída aos temas internacionais de um Estado em comparação aos demais assuntos de sua agenda política. É importante salientar que esta centralidade pode variar no tempo e no espaço. Significa dizer que países distintos podem observar de forma variável os seus respectivos assuntos internacionais quanto à sua relevância. Há, também, a possibilidade de que um mesmo país observe a variação da centralidade de sua política exterior em momentos distintos de sua história.

A operacionalização desta variável começa a partir da definição de quais são os aspectos capazes de impactar os seus padrões. De acordo com a literatura especializada no tema, o primeiro fator capaz de fazer variar a centralidade da política exterior de um país é a posição do mesmo no Sistema Internacional de Estados.

A posição dos países no Sistema Internacional é objeto de duas importantes abordagens teóricas do campo das Relações Internacionais: o Realismo e o Liberal Institucionalismo. A abordagem Realista, também chamada de abordagem estrutural, privilegia as capacidades bélicas, militares e estratégicas (*capabilities*) como indicadores do poder dos Estados. Indicadores econômicos – tais como PIB e PIB *per capita* – e geográficos – como território e população – também interferem na classificação dos países no Sistema Internacional já que, em caso de necessidade, podem ser usados para fins bélicos (MEARSHEIMER, 2001). Neste sentido, para esta abordagem teórica, quanto maior a capacidade de guerra de um Estado, mais poderoso ele é em comparação aos demais (WALTZ, 1979; MEARSHEIMER, 2001).

De forma distinta, a corrente teórica denominada Liberal Institucionalista, também chamada de abordagem comportamental, prioriza a participação dos países em instituições multilaterais – como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a

Organização Mundial do Comércio (OMC) – e em representações coletivas de países, tais como a iniciativa BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e a participação conjunta em operações de paz em diversas partes do mundo. Neste sentido, a ampliação do poder dos Estados está diretamente relacionada à participação destes na dinâmica das Organizações Internacionais (KEOHANE; NYE Jr., 1989).

Ikenberry (2006) chama a atenção para a relevância da posição de um país no cenário internacional para execução de uma análise da centralidade de sua política exterior. De acordo com o autor, a liderança exercida pelos Estados Unidos a partir das décadas finais do século XX fez com que o país assumisse um papel de tão grande importância no Sistema Internacional que tornou mais difícil a distinção entre o que poderia ser considerada a sua política externa ou a sua política doméstica. Esta afirmação é reforçada por Milner (1997) que considera que, ao se tornar a principal potência mundial, os Estados Unidos chamaram para si uma responsabilidade de natureza sistêmica, fazendo com que as medidas tomadas no interior do país impactassem diretamente o Sistema Internacional de Estados.

Os indicadores das abordagens estrutural e comportamental são convergentes quanto à classificação da potencialidade atribuída por diversos autores aos Estados Unidos pós-1990 (COOPER, 2011; BROOKS; WOHLFORTH, 2008). Para além de um alto nível de participação em instituições internacionais, no comércio internacional e em missões de paz pelo mundo, o país ostenta indicadores econômicos e militares característicos de uma superpotência (ESTATÍSTICAS, 2016; KEOHANE, 1984).

Milner (1997) ao estudar os impactos das instituições domésticas na política externa dos países defende que a própria interdependência entre os Estados – pressuposto cunhado pela corrente Liberal Institucionalista das Relações Internacionais – ocasionada principalmente pelo fenômeno da globalização, fez com que a dissociação entre esses dois campos se tornasse ainda mais difícil. Significa dizer que inseridos em uma lógica global de cooperação, cada vez mais as decisões tomadas no interior dos Estados podem gerar efeitos de natureza internacional (KEOHANE; NYE Jr., 1989).

Sem contestar o argumento da autora, Ikenberry (2006) dá mais um passo: considera que a política externa se torna ainda mais indissociável das políticas domésticas naqueles países de grande potência no cenário internacional. Um exemplo emblemático trazido pelo autor refere-se exatamente aos Estados Unidos que a partir do final do século XX passaram a ser observados como um país de potencialidades discrepantes em relação aos demais, sendo classificado como uma superpotência.

Um segundo fator, para além da posição internacional de um país, que pode interferir na centralidade de sua política exterior é aqui chamado de “nível de competitividade”. As abordagens teóricas acima apresentadas – Realismo e Liberal Institucionalismo – pertencem a um mesmo conjunto das chamadas Teorias Racionalistas das Relações Internacionais. Estas abordagens são assim classificadas por, de forma convergente, considerar o Estado como principal ator das relações internacionais, sendo este um ente racional e que tem, portanto, como prioridade a sua sobrevivência no Sistema Internacional de Estados (JAHN, 2006).

Na esteira do argumento central das Teorias Racionalistas das Relações Internacionais a presente tese considera que alguns países estão inseridos em uma lógica de permanente competição com outros Estados para garantir a sua sobrevivência. Considera-se, portanto, que estes países estão inseridos em um contexto de maior competitividade em relação aos demais. Neste sentido, é possível afirmar que países situados em regiões altamente competitivas tendem a priorizar os temas de política exterior, por ser esta a ferramenta mais eficiente para auxiliá-los no alcance do seu objetivo central.

Espera-se que os exemplos a seguir tragam maior clareza para a definição apresentada. Além das suas capacidades bélicas, militares e estratégicas, bem como de seu nível de participação em instituições internacionais, o Estado de Israel está inserido em um contexto de alto grau de competitividade. O seu esforço em manter-se como um Estado faz com que este país priorize as suas relações regionais e sistêmicas.

Semelhantemente, o risco de serem devastadas pelo derretimento das calotas polares e do conseqüente aumento do nível dos oceanos faz com que as Ilhas Tuvalu – bem como outros Estados-ilha – priorizem a sua política exterior como forma de apresentar aos demais Estados a sua urgência em tratar das questões ambientais, o que pode de certa forma garantir a sua preservação enquanto tal. Espera-se, portanto, que a política exterior tenha maior preponderância sobre as demais políticas públicas nestes países situados em contextos de alto nível de competitividade.

Importantes critérios de operacionalização do nível de competitividade em que se situa um país foram apresentados por Buzan e Wæver (2003) com base nos sistemas regionais e globais no qual o mesmo está inserido. Deste modo, a operacionalização deste indicador levará em conta características advindas da literatura de Relações Internacionais que trata especificamente do balanceamento de poder em diferentes níveis de análise.

Ao classificarem os Estados Unidos como uma superpotência mundial Keohane e Nye Jr. (1989) chamam a atenção do leitor para a importância atribuída à política exterior do país. Mencionou-se, aqui, anteriormente, que em muitos casos a política externa estadunidense é até mesmo difícil de diferenciar de sua política doméstica dada a relevância do país na dinâmica da política internacional (MILNER, 1997).

No final dos anos 1990, com o desmonte da União Soviética, a chamada *Pax Americana* atingiu o seu ápice consagrando os Estados Unidos como um ator global de grande relevância e superioridade em relação aos demais países (PECEQUILO, 2011).

No período iniciado em 1990 os Estados Unidos participaram de importantes conflitos internacionais como a Guerra do Golfo (1990-1991), a Guerra do Afeganistão (2001-2014) e a Guerra do Iraque (2003-2011). Estiveram, ainda, presentes em conflitos de menor projeção em várias partes do mundo, o que evidencia o seu comportamento característico de uma superpotência global (IKENBERRY, 2006).

É importante ressaltar, também, que, para além dos conflitos externos, o país foi surpreendido em seu próprio território no ano de 2001 quando foi alvo de ataques promovidos pelo grupo terrorista islâmico *Al Qaeda*. Este fato levou os líderes dos Estados Unidos a redobram a sua atenção aos temas relativos à defesa do país.

Ao analisar a posição dos Estados Unidos no Sistema Internacional neste período, alguns estudos acadêmicos defendem que, ao longo das décadas de 1990 e 2000, houve uma diminuição considerável na discrepância de poder que separava este país dos demais (LAYNE, 1993; COOPER, 2011; GRAY; MURPHY, 2013). A seu turno, outros autores, optaram por reafirmar a continuidade de sua condição de superpotência neste período (IKENBERRY, 2006; BROOKS; WOHLFORTH, 2008).

É importante reiterar que a tese que aqui se desenvolve abre mão do debate acima referenciado, adotando, portanto, a definição proposta por Keohane (1984). De acordo com o autor, uma superpotência se destaca dos seus afins pela sua grande capacidade militar e econômica, sendo, portanto, capaz de influenciar diretamente na dinâmica da política internacional como um todo.

Para além das potencialidades materiais – econômicas e militares – Keohane (1984) considera, também, a importância atribuída ao comportamento dos países no contexto global. Nestes termos, além de adotar o conceito proposto pelo autor, o presente estudo considera os Estados Unidos da América como sendo um país de capacidades discrepantes em relação aos demais Estados, podendo, neste sentido, ser classificado como uma superpotência do período posterior à Guerra Fria.

O desenvolvimento de uma intensa política externa voltada à segurança e à defesa estadunidense contou com a participação de quatro presidentes – dois Democratas e dois Republicanos – que passaram pela Casa Branca no período de quase três décadas compreendido entre 1989 e 2016, três deles por dois mandatos consecutivos. A importância dada ao tema garante a relevância do mesmo na aplicação do estudo que aqui se apresenta. Tal como defendem Rosati e Scott (2011) os Estados Unidos são um país onde pode ser observada uma alta centralidade dos assuntos de política externa e onde os temas da guerra apresentam notória preponderância.

Para se desenvolver um estudo comparativo, o presente trabalho buscou encontrar um país no qual a centralidade da política exterior, ainda que elevada, seja menor do que no caso dos Estados Unidos. Nolte (2010) define que uma potência média é um país que, a despeito de não contar com as grandes capacidades militares e econômicas típicas de uma grande potência, mantém condições de afetar ou influenciar o Sistema Internacional a partir da sua atuação em instituições multilaterais.

Escolher-se-á, nesse sentido, um país com alta centralidade dos assuntos de política externa e outro com uma centralidade que seja menor do que o primeiro caso escolhido. Com base no argumento apresentado por Ikenberry (2006) um primeiro país a ser estudado pela proposta em tela são os Estados Unidos, onde há maior centralidade da política externa por se tratar, este, de um país classificado pela literatura como uma superpotência (KEOHANE, 1984).

Em comparação à realidade da política exterior dos Estados Unidos, será escolhido um dos países classificados pela literatura como sendo uma potência média (*middle power*)². Dada a preferência deste estudo pelos países da América do Sul o país escolhido será o Brasil, classificado pela literatura como uma das principais potências médias da região (FLEMES, 2007, 2010, HURREL, 2010, NOLTE, 2010).

Observa-se que o conceito de potência média proposto por Nolte (2010) se baseia em duas importantes frentes de análise, oriundas de distintas correntes teóricas do campo das Relações Internacionais. A primeira delas, baseada no pensamento Realista (WALTZ, 1979), refere-se às capacidades militares e econômicas (Produto Interno Bruto, território, população, posse de armas nucleares, etc.) de um país. A segunda frente, subsidiária do

² Com base na literatura sobre o tema, Oliveira (2012) classifica os Estados, segundo a sua potencialidade, em quatro diferentes categorias analíticas, dispostas em ordem decrescente de poder: *superpower*, *great power*, *middle power* e *small power*. Nesta categorização, os Estados Unidos são classificados como *superpower* e o Brasil como *middle power*.

Liberal Institucionalismo (KEOHANE, 1984) considera como relevante o comportamento de um país frente ao Sistema de Estados, principalmente no que diz respeito à sua participação em Organizações Internacionais Multilaterais.

Não são poucos os países que contam com condições de serem classificadas como potências médias. Alguns autores (FLAMES, 2010, HURRELL, 2010) fazem ainda a distinção entre as potências médias tradicionais e as novas potências médias, como é o caso do Brasil. Considerando o objetivo do presente estudo de entender a realidade política de países presidencialistas, o Brasil será o país analisado. Como o objeto a ser estudado é a Presidência Institucional, a escolha do Brasil é bem acertada por se tratar de um país cujo sistema de governo é presidencialista, diferentemente de grande parte dos outros Estados classificados como potências médias.

A despeito de sua ausência no grupo de países que possuem armamentos nucleares, é consensual entre os especialistas a classificação do Brasil como potência de médio porte, especialmente no período cronológico sob análise (NOLTE, 2010). Esta condição está pautada, principalmente na histórica e ativa participação brasileira nos principais organismos internacionais multilaterais, entre os quais se destacam a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) das quais o país é membro fundador (HURRELL, 2009, VIEIRA; ALDEN, 2011).

A escolha do Brasil como foco de estudo é justificada, também, por ser o país um líder em sua região. A sobreposição dessas duas classificações – potência média no que se refere ao nível sistêmico e líder regional – é atribuída apenas ao Brasil em se tratando da América do Sul. Um país pode ser considerado uma liderança regional quando atender aos seguintes critérios: 1) pertencer a uma região geográfica delimitada; 2) prontidão para assumir a liderança; 3) posse de capacidades necessárias para a projeção regional; e 4) elevada influência nas questões regionais (NOLTE, 2010).

Os especialistas no tema das lideranças regionais consideram que o Brasil, pelo menos no período sob exame, conta com todas as qualificações apresentadas por Nolte (2010) para ser classificado como tal, principalmente no período de governo do presidente Lula (2003-2010). Entre estes especialistas estão Fletes (2007, 2010), Spektor (2010) e Hurrell (2010) que baseiam o seu argumento em evidências relativas à capacidade econômica e militar do Brasil frente aos países da região, bem como em seu padrão de participação nas esferas regionais da América do Sul.

Vale à pena ressaltar que o estudo que aqui se desenvolve não tem como objetivo promover uma discussão sistemática e aprofundada sobre a classificação dos países no

Sistema Internacional e em suas regiões. Estas classificações serão tomadas a partir dos argumentos e evidências já apresentados pela literatura que considera os Estados Unidos uma superpotência e o Brasil uma potência média e um líder regional.

Ademais, é importante salientar que as classificações do Brasil como potência média e potência regional pertencem a dois níveis distintos de análise. O primeiro deles – potência média – refere-se à sua posição no Sistema Internacional, sendo, portanto, uma classificação sistêmica. Tomando como referência este mesmo nível de análise os Estados Unidos são classificados como uma superpotência. Por sua vez, a segunda classificação do Brasil refere-se à sua posição no nível regional e é, portanto, relativa ao grupo de países localizados na América do Sul, onde o país exerce liderança.

De acordo com Nolte (2010) o tema da cooperação internacional aparece como central na política externa dos países classificados como potências médias ou potências regionais. O comportamento de cooperação entre Estados é comum nas potências médias que, a seu turno, buscam ampliar a sua capacidade de impactar o Sistema Internacional a partir de estratégias coletivas (KEOHANE, 1969).

Dada a complexidade do conceito de política exterior – que abarca um conjunto amplo de assuntos – far-se-á também um recorte temático. Em face da relevância já mencionada dos temas relativos à defesa e à segurança nos Estados Unidos este será um dos temas sobre o qual se debruçará a presente análise.

A política de defesa é uma importante interface da política externa, o que significa que as decisões tomadas neste campo geram, para além de efeitos distributivos no nível doméstico, implicações externas. Consiste, portanto, a política de defesa, no conjunto de decisões tomadas no interior dos Estados com o objetivo principal de proteger o seu território, os cidadãos que nele vivem e as riquezas que nele podem ser encontradas e exploradas (ROSATI; SCOTT, 2011).

Em relação à segurança, de acordo com Rosati e Scott (2011), este conceito é considerado como sendo multi-dimensional, mais abrangente do que a defesa nacional e não está relacionado, exclusivamente, às questões militares. Os autores argumentam que a segurança antecede a política de defesa por estar relacionada às ameaças e vulnerabilidades de um Estado em diferentes dimensões. Pode-se falar, por exemplo, em segurança alimentar ou energética de um país sem que sejam consideradas estritamente as características militares do mesmo.

A despeito de conhecer as distinções entre os dois conceitos apresentados, o recorte temático aqui realizado não pretende problematizar esta discussão. Nestes termos,

ambos os conceitos serão utilizados conjuntamente, no sentido de caracterizar as iniciativas estatais no enfrentamento de ameaças diversas.

O Brasil, tal como observa a literatura, não mantém historicamente uma tradição belicosa o que faz com que um dos temas centrais da política exterior do país refira-se à cooperação internacional para assuntos de comércio exterior, principalmente nos anos seguintes ao processo de redemocratização do país que culminou com a promulgação da Constituição de 1988 (AMORIM, 2011).

Axelrod e Keohane (1985) definem o conceito de cooperação internacional como sendo um fenômeno político no qual “um ator ajusta o seu comportamento frente à preferência de outro ator, não sendo necessariamente um quadro de harmonia em que há completa identidade de interesses” (p.226, tradução livre).

Para que se estabeleça um acordo de cooperação entre dois países basta que estes decidam agir em conjunto com outro, abandonando a ideia de agir isoladamente. Neste sentido o fenômeno da cooperação internacional pode misturar interesses distintos e complementares em um mesmo objetivo comum (AXELROD; KEOHANE, 1985).

Por ser o Brasil uma potência média e também uma liderança regional tal como apresentado anteriormente, o tema da cooperação internacional está muito presente em sua agenda de política exterior. Tal como indica Amorim Neto (2011) o Brasil tem uma longa tradição em participar das principais Organizações Internacionais, tanto no nível global quanto no nível regional, incluindo os mais diversos temas e contextos. Vigevani e Cepaluni (2011) enfatizam uma inflexão dos padrões de cooperação comercial do Brasil a partir 2003, com a posse do presidente Lula, indicando a ampliação das conexões do Brasil com parceiros não tradicionais, principalmente da África e da Ásia.

Para atender a critérios de comparação os dois temas acima delimitados – defesa/segurança internacional e cooperação comercial – serão estudados tanto para o caso do Brasil quanto para os Estados Unidos. Partindo desta decisão temática, far-se-á, também um recorte temporal. O caso dos Estados Unidos será analisado a partir do fim da Guerra Fria, ou seja, a partir de 1989, ano da queda do muro de Berlim e da posse do presidente George H. W. Bush. O recorte temporal sob análise para o caso estadunidense se encerra em 2016 com o fim da gestão do presidente Barack Obama. O caso do Brasil será estudado a partir de 1995, ano da posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, encerrando-se em 2016, quando por meio de um processo de *impeachment* a presidente Dilma Rousseff foi substituída por seu vice, o atual presidente Michel Temer.

O fim da Guerra Fria, além de ter consagrado a superioridade dos Estados Unidos, foi marcado também pela projeção de novos polos de poder, representados pelas potências médias e regionais (PECEQUILO, 2012, NOLTE, 2010). O Brasil, tal como considera Lima (2013), principalmente a partir do processo de redemocratização do país, que aconteceu no final dos anos 1980, passou a ser classificado como um importante *player* no plano internacional.

Embora a democracia brasileira tenha operado sob o presidencialismo de coalizão no período anterior ao golpe de 1964 e no período imediatamente posterior à promulgação da Carta Cidadã de 1988, foi a partir de 1995, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso que esta dinâmica foi observada com mais vigor pelos principais especialistas no tema. Com base na já testada hipótese proposta por Inácio e Llanos (2015) sobre a importância da configuração dos gabinetes presidenciais para o estudo da Presidência Institucional este será o recorte cronológico para este caso. Tal decisão analítica foi tomada com o objetivo de manter constante a variável referente aos tipos de gabinetes, o que indica que, pelo menos até 2016, quando se encerra o recorte temporal da presente tese, os governos de coalizão foram mantidos no Brasil.

No caso dos Estados Unidos, observaram-se importantes modificações na produção da política externa do país a partir da ocorrência dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, principalmente em matérias referentes à segurança e à defesa (PECEQUILO, 2012). No Brasil verifica-se, a partir da literatura especializada, uma importante inflexão nos padrões de política externa para a cooperação comercial no ano de 2003, quando toma posse o presidente Lula (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

É importante destacar, neste sentido, que para além da comparação entre as duas realidades democráticas aqui identificadas – Brasil e Estados Unidos – far-se-á, também, uma comparação longitudinal, ano a ano, apresentando as variações temporais da centralidade da política exterior destes dois países e os impactos desta variável sobre a configuração de sua Presidência Institucional.

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, no caso estadunidense, e a modificação dos padrões comerciais brasileiros, ocorrida após a posse do presidente Lula da Silva, em 2003, serão muito importantes para a análise da associação entre as variáveis mobilizadas por este estudo. Estes dois fenômenos foram capazes de dar novos rumos aos países, evidenciando a riqueza do argumento que aqui se desenvolve.

Há de se esclarecer que os temas relacionados aos dois países sob análise foram escolhidos com base na sua relevância no conjunto de *issues* relativos à sua política

exterior. Observa-se, nesse sentido, uma constante no critério de escolha dos temas a serem estudados pela presente tese: a sua alta centralidade.

O presente estudo será desenvolvido a partir de uma lógica comparativa. Neste sentido, a partir do destaque das principais diferenças e semelhanças entre os casos escolhidos buscar-se-á produzir explicações para as diferentes configurações da Presidência Institucional no Brasil e nos Estados Unidos a partir das variações identificadas na centralidade da política externa destes dois países.

Na seção a seguir, o foco de análise será a configuração da Presidência Institucional. Dada a importância do conceito de Presidência Institucional, o primeiro esforço analítico a ser realizado é o de apresentar ao leitor o debate teórico no qual este está inserido. Neste sentido a próxima seção se encarregará de apresentar os estudos presidenciais de forma panorâmica, sem pretensões de construir uma discussão sistemática de cada conceito pertencente a esse campo.

1.2 Os estudos presidenciais como referência analítica

O olhar da Ciência Política para a presidência não é recente: importantes trabalhos acadêmicos foram produzidos sobre o assunto, principalmente a partir dos anos 1930, quando foi criado, nos Estados Unidos, por iniciativa do presidente Franklin Delano Roosevelt, o *Executive Office of the President* (EOP). Entre esses estudos evidencia-se o trabalho seminal de Neustadt (1960) que busca explicar a liderança do chefe do Poder Executivo nos Estados Unidos a partir de variáveis ligadas às suas características pessoais, sendo, portanto, uma análise personalista do presidente.

Nos anos 1980, sem desconsiderar a importância da contribuição acadêmica dos trabalhos até ali produzidos, especialistas em estudos presidenciais começaram a chamar a atenção para as debilidades do campo. O primeiro desses críticos foi Edwards, autor que, em 1983, evidenciou os problemas de operacionalização dos conceitos produzidos acerca da presidência dos Estados Unidos. Complementando a sua crítica, o autor identificou, ainda, a dificuldade de se utilizar de métodos quantitativos nesse campo diante da falta de clareza nas suas definições conceituais (HOWELL, 2006).

Ao se referir a esse momento do desenvolvimento acadêmico dos estudos presidenciais, Burke (1992) indica a dificuldade enfrentada neste período de se construir hipóteses submetidas ao devido rigor científico. De acordo com o autor, o que se produziu até meados dos anos 1980 foram trabalhos biográficos de difícil problematização. Como

a grande maioria dos trabalhos desta área era construída tomando como objeto de análise a personalidade individual de cada presidente, ainda mais difícil seria construir uma teoria de médio ou longo alcance, uma vez que cada um desses estudos poderia ser considerado um estudo de caso (BURKE, 1992).

Dickinson (2005) observa que, comparados a outros subcampos da Ciência Política naquele momento – tais como análises sobre o Poder Legislativo e sobre os processos eleitorais – os estudos presidenciais apresentavam sérias debilidades, principalmente no que se refere à parcimônia conceitual e ao rigor metodológico.

Trabalhos mais recentes, desenvolvidos a partir dos anos 1980, tomaram por referência os modelos elaborados pelos teóricos da Escolha Racional para entender a configuração e a dinâmica da presidência em seus vários aspectos.

Em 1985, dado o desenvolvimento dos estudos presidenciais até aquele momento, Terry Moe divulga um importante trabalho chamando a atenção para a carência de estudos que levem em consideração variáveis de natureza institucional.

O próprio Moe contribuiu de forma muito positiva para este movimento chamado de “Revolução dos Estudos Presidenciais”, cunhando o conceito de Presidência Institucional³ (MOE, 1993). O conceito, central para o presente estudo, refere-se ao núcleo de agências governamentais que estão diretamente ligadas ao chefe do Poder Executivo na formulação e na execução das tarefas de governo. O autor defende que o presidente da República – se referindo ainda ao caso estadunidense –, tendo sido eleito pelos cidadãos, encontra fortes incentivos para buscar ao máximo a sua autonomia frente aos demais *players*, a saber, o Congresso e as outras burocracias do Estado. Utilizando-se das agências diretamente a ele ligadas, o presidente contaria com uma maior capacidade de desenvolver seu plano de governo (MOE, 1993).

Moe foi o iniciador de um considerável volume de publicações que buscam entender a relação do presidente da República com as burocracias a ele ligadas. Embora quase sempre se referindo ao caso estadunidense, uma rede de estudos sobre a Presidência Institucional foi se desenvolvendo a partir de diferentes recortes analíticos.

As nomeações realizadas pelos presidentes aos cargos burocráticos sob sua responsabilidade são instrumentos importantes que auxiliam no seu relacionamento institucional com os demais Poderes. Esta temática foi estudada por McCarty (2004), a

³ Referindo-se ao mesmo objeto de estudo, o conceito recebe outras nomenclaturas, tais como “Centro Presidencial” (BONVECCHI; SCARTASCINI, 2014), “Centro de Governo” (ALESSANDRO *et al.*, 2013) ou “Presidência administrativa” (RUDALEVIGE, 2009).

partir da análise de variáveis institucionais. Este tema foi abordado também por Lewis (2008) que descreve tais nomeações como mecanismos institucionais capazes de ampliar o sucesso presidencial na implementação de determinadas políticas públicas.

Ainda na busca por conhecer os mecanismos institucionais que auxiliam os presidentes em sua gestão, Howell (2003) apresentou uma série de estratégias possíveis de serem empreendidas pelo presidente dos Estados Unidos de forma unilateral, mas que impactam diretamente na sua relação com os demais Poderes. Para analisar tais mecanismos o autor debruçou-se sobre o conjunto de regras que disciplinam as ações do chefe do Poder Executivo naquele país.

O relacionamento entre os presidentes e a opinião pública foi, por sua vez, analisado por Canes-Wrone (2006), que considera a possibilidade de que o chefe do Executivo traga para si a responsabilidade de dialogar diretamente com a opinião pública. Esta estratégia presidencial, chamada de *Going Public*, pode auxiliar os presidentes a implementar, com mais sucesso, a sua agenda política, afirma o autor.

Nos Estados Unidos, tal como identifica Lewis (2003), os presidentes contam com ampla capacidade de remodelar o desenho da própria presidência, desenvolvendo-a da forma mais adequada para o alcance de seus objetivos políticos frente ao Congresso. Este desenho pode ser alterado também a partir da realização de uma política específica da agenda prioritária do chefe do Executivo (LEWIS, 2003). Inclusive no que se refere aos tipos de assessoramento dos presidentes, sua composição pode ser alterada no sentido de garantir uma menor assimetria informacional do Executivo em relação aos demais Poderes⁴ sobre determinada matéria que está sendo tratada (PFIFFNER, 2005).

O estudo que aqui se desenvolve não discorrerá especificamente sobre cada uma das possibilidades institucionais disponibilizadas aos presidentes para facilitar a execução de suas políticas públicas. A simples menção a cada um destes estudos tem o objetivo de demonstrar que após a Revolução dos Estudos presidenciais um grande número de trabalhos tomou como referência as considerações feitas por Moe (1985).

Cada um destes estudos evidencia um novo foco dos estudos presidenciais, voltado cada vez mais para variáveis de caráter institucional. Alguns destes estudos foram

⁴ De acordo com Pfiffner (2005) o Congresso e as demais burocracias do Estado podem contar com maiores e melhores informações sobre determinado tema que deverá ser apreciada pelo Poder Executivo. Neste sentido, com o objetivo de diminuir esta assimetria informacional, os presidentes tendem a fortalecer as estruturas da presidência como estratégia que auxilie na tomada de decisão.

realizados a partir da análise de políticas públicas específicas e considerando as prerrogativas presidenciais nestas matérias (RUDALEVIDGE, 2009).

Especificamente sobre o assessoramento do presidente para assuntos de política externa, que é a matéria do estudo que aqui se desenvolve, destacam-se dois importantes trabalhos: Burke (2005) e Mitchell (2010). Esses trabalhos têm por objetivo apresentar a contribuição das unidades de assessoramento presidencial em momentos emblemáticos da política estadunidense, nas quais a assimetria informacional apresentou-se como um fator de grande relevância na produção da sua política exterior.

Pesquisas que se refiram a esta temática são ainda muito incipientes na América Latina. As contribuições acadêmicas produzidas nos países da região privilegiaram outros recortes analíticos, tais como a composição e a estabilidade dos gabinetes presidenciais e a relação entre os presidentes e os seus ministros. Ainda assim nos últimos anos foram produzidos trabalhos referenciais levando em consideração aspectos conceituais, como é o caso de Bonvecchi e Scartascini (2014) e Lanzaro (2012) e até mesmo realizando estudos de caso, tais como Méndez (2007) no caso do México, Lanzaro (2013) no caso do Uruguai e Coutinho (2008) no caso da Argentina.

Sobre as diversas funções que podem ser exercidas pela Presidência Institucional algumas delas foram apresentadas por estes estudos: 1) a coordenação política entre o presidente e os titulares das pastas ministeriais e as suas burocracias, bem como entre a presidência e o Poder Legislativo; 2) o planejamento estratégico que busca transformar as demandas recebidas pelos presidentes no período eleitoral em políticas públicas eficientes; 3) a coordenação e implementação das políticas públicas que, em geral, são decididas de forma colegiada entre as diferentes agências do governo; 4) o monitoramento do desempenho do governo e; 5) a comunicação e *accountability*, que têm como objetivo apresentar ao público os resultados das políticas públicas idealizadas e implementadas pelo presidente (ALESSANDRO *et al.*, 2013).

Bonvecchi e Scartascini (2014) chamam a atenção para os possíveis formatos das presidências institucionais nos mais diversos países: de acordo com os autores, tais configurações são muito variadas, a depender das demandas com as quais um determinado presidente foi eleito e de sua base de apoio parlamentar. Nesse sentido, não se apresenta como incomum o fato de um mesmo presidente alterar a composição da Presidência Institucional ao longo do seu mandato, a depender das demandas apresentadas em diferentes períodos ou de alterações na composição de sua base parlamentar. Mais comum seria a alteração do formato da Presidência Institucional nas

ocasiões em que há alternância de presidentes. Os autores chamam a atenção, ainda, para a criação de agências *ad-hoc* que possuem funções restritas e temporárias.

Como forma de operacionalizar a variável *configuração da Presidência Institucional* serão considerados três indicadores, a partir dos quais tornar-se-á possível a classificação da mesma como mais forte ou mais fraca (INÁCIO; LLANOS, 2016) nos países sob análise: o número de agências, a existência de unidades que tratem especificamente sobre os temas aqui propostos e o volume orçamentário da Presidência Institucional.

As variações no tamanho da presidência foram inicialmente estudadas por Ragsdale e Theis (1997) que chamaram a atenção para o crescimento do governo dos Estados Unidos. Nesta mesma direção analítica, Krause (2002) desenvolveu um importante estudo sobre o crescimento do *staff* presidencial, tomando como referência o número de servidores envolvidos nestas funções.

Os padrões de barganha entre o Poder Executivo e o Congresso são importantes fatores considerados por Dickinson e Lebo (2007) como determinantes do tamanho da Presidência Institucional nos Estados Unidos. De acordo com os autores, não é a ampliação das responsabilidades do presidente que determinam a configuração de sua rede de assessoramento direto, mas as possibilidades de troca que o envolvem com os demais Poderes, com a mídia e com o público em geral.

Mais recentemente Inácio, Llanos e Nunes (2017) desenvolveram um estudo sobre as variações no tamanho da Presidência Institucional, tomando este fenômeno como sendo algo contingente. Os autores apresentam contextos nos quais a ampliação da Presidência Institucional se deu, especialmente, em função de circunstâncias em que houve, por parte dos presidentes, perda de força institucional ou partidária.

É notório que as ações dos presidentes estão inseridas em um contexto decisório de constante rivalidade, envolvendo, além do chefe do Poder Executivo, o Congresso e as diversas burocracias envolvidas neste processo. Em meio a este contexto de competição/conflito entre diversos atores políticos, os presidentes tendem a fortalecer as estruturas institucionais sob sua autoridade, promovendo a estratégia denominada por Rudalevidge (2002) e Rudalevidge e Lewis (2005) de centralização.

Este conceito é indispensável para a construção do presente argumento devido ao fato de a centralização estar diretamente relacionada à ampliação da Presidência Institucional nos países, tal como apresentam os estudos desenvolvidos por Krause (2002) e Inácio, Llanos e Nunes (2017). Seguindo o raciocínio apresentado pelos autores, quanto

maiores forem as dificuldades, no que se refere à tomada de decisão presidencial, mais estímulos o chefe do Poder Executivo tem de centralizar a estrutura da Presidência Institucional, inclusive ampliando o seu tamanho.

De maneira complementar à apresentação da configuração da Presidência Institucional será levado em consideração um segundo componente da mesma, que se refere ao orçamento disponibilizado a esta rede de assessoramento presidencial. O aspecto orçamentário da Presidência Institucional foi tratado anteriormente por Krause (2002) e por Dickinson e Lebo (2007) e será aqui retomado como forma de evidenciar as suas variações no tempo e no espaço.

Ao adotar-se o orçamento como um fator de relevância na classificação da Presidência Institucional, é imperioso que o presente estudo se debruce sobre o processo de construção do mesmo no Brasil e nos Estados Unidos. Esta apresentação mais aprofundada será realizada em um momento posterior, quando o contexto político e institucional dos dois países sob análise será mais bem detalhado.

De forma mais superficial é importante observar que os desenhos institucionais no Brasil e nos Estados Unidos são distintos: em primeiro lugar, nos Estados Unidos há um equilíbrio maior entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo do que no caso brasileiro. Em segundo lugar, enquanto nos Estados Unidos vige um sistema bipartidário *de facto*, no Brasil observa-se o multipartidarismo altamente fragmentado.

A construção de hipóteses relativas às variações na Presidência Institucional foi realizada por Inácio e Llanos (2016) para um grupo de países da América Latina selecionando fatores explicativos do nível doméstico dos Estados. O estudo que aqui se desenvolve, no sentido de contribuir com este esforço analítico anteriormente realizado, busca analisar os efeitos do entrelaçamento entre os níveis de análise sistêmico e doméstico (PUTNAM, 1988) na Presidência Institucional.

Uma importante consideração feita por Alessandro *et al.* (2013) é que a Presidência Institucional pode ser analisada de diferentes maneiras, a depender do tema. Foi com base nessa afirmação, que o presente trabalho optou pelo recorte da política externa. Serão, portanto, analisadas as agências ligadas diretamente ao presidente da República que tenham como foco de atuação a política externa dos dois países, nos temas referentes à segurança e à cooperação comercial, conforme mencionado anteriormente.

Ao apresentarem as evidências empíricas sobre o tema, Inácio e Llanos (2015) indicaram que, desde os anos 1930, sob o governo do presidente Vargas, o Brasil conta com estruturas institucionais de assessoramento presidencial em assuntos diversos. De

acordo com correspondência da Secretaria de Comunicação da presidência da República no Brasil, o primeiro registro de assessoramento presidencial específico para assuntos de política exterior é datado de 1970, durante o governo Médici (Decreto 66.347, de 19 de Março de 1970). Tal assessoria mantém-se até os dias de hoje, sob o governo Temer, com o título mais recente de Assessoria Especial da presidência da República, estabelecido pela Lei nº 13.502, de 1º de janeiro de 2017.

Como forma de evitar a influência direta do título das assessorias presidenciais para assuntos de política exterior atuantes nos dias de hoje, observou-se, tanto no caso brasileiro quanto no caso estadunidense quais são as unidades diretamente ligadas à presidência da República com funções relacionadas aos temas em tela.

A Presidência Institucional nos Estados Unidos, tal como considera Moe (2009), é organizada sob a égide do EOP, criado nos anos 1930. Especificamente sobre o tema da segurança e da defesa há, atualmente, o *National Security Council* (NSC) e em relação aos temas comerciais o *Office of United States Trade Representative* (USTR) que também será objeto de análise da presente tese.

Este estudo será desenvolvido a partir de uma metodologia comparativa que buscará analisar as diferentes configurações da Presidência Institucional nos dois países selecionados, bem como a sua variação ao longo do tempo, chamando atenção, sobretudo, para os momentos de pico, nos quais a rede de assessoramento presidencial se tornou mais forte em relação a outras ocasiões.

1.3 Considerações Finais do Capítulo

O primeiro capítulo desta tese se encarregou de apresentar ao leitor os principais conceitos utilizados para a construção de seu argumento.

O conceito de centralidade da política externa apresenta-se como uma ferramenta central, contribuindo com os estudos já desenvolvidos com a inserção de variável que extrapole o ambiente doméstico dos países analisados. Tal conceito será operacionalizado a partir das variações em graus de centralidade, podendo estes serem modificados no tempo e no espaço. Os temas a serem estudados serão, portanto, segurança e defesa e cooperação comercial para ambos os países.

As variações nos graus de centralidade da política exterior serão indicadas a partir de sua posição no Sistema Internacional e do nível de competitividade do contexto em

que o país se insere. É importante reiterar que a escolha dos temas se deu com base em sua alta relevância nos países sob análise, o que será, posteriormente, evidenciado por meio da análise da participação dos países em conflitos e em operações de paz pelo mundo. A seu turno, indicar-se-á a relevância do tema da cooperação comercial a partir do volume comercial empreendido por estes dois países no período definido pelo presente estudo, bem como pela sua participação em Organizações Internacionais que tratem deste tema.

O conceito de Presidência Institucional será operacionalizado a partir de sua força (se forte ou fraca), que a seu turno será indicada através do número de agências sob a responsabilidade direta do presidente, do volume orçamentário a elas destinado e à existência ou não de agências que tratem especificamente dos temas aqui selecionados.

O quadro a seguir tem o objetivo de apresentar a organização do modelo analítico, desenvolvido ao longo deste primeiro capítulo de tese. Neste mesmo sentido, apresentam-se, neste quadro, além dos conceitos centrais, entre os quais estão o conceito de *centralidade da política exterior* e o conceito de *Presidência Institucional*, as variáveis e indicadores que tornarão possível a sua operacionalização.

Quadro 1: Organização do modelo de análise

Conceito	Variáveis	Indicadores
Centralidade da Política Externa	Graus de centralidade da política externa	<ul style="list-style-type: none"> • Posição do país no Sistema Internacional • Nível de competitividade do contexto no qual se insere o país
Presidência Institucional	Força/Fraqueza (INÁCIO; LLANOS, 2016)	<ul style="list-style-type: none"> • Número de agências (INÁCIO; LLANOS, 2016) • Volume orçamentário • Existência (ou não) de unidade (s) específica(s) para tratamento dos temas relativos à segurança e defesa e ao comércio internacional

Fonte: Elaboração própria.

Tomando como referência inicial o trabalho proposto por Inácio e Llanos (2016) o argumento que aqui se desenvolve adiciona à problemática da Presidência Institucional uma variável de natureza distinta. Diferentemente das autoras, que inserem no seu modelo analítico, exclusivamente variáveis do nível doméstico, o estudo em tela realiza um esforço inovador. Tal inovação se dá a partir da inserção de uma variável de política externa para o entendimento da configuração da Presidência Institucional.

Neste sentido, o desenvolvimento deste estudo tem por objetivo verificar se há relação entre a centralidade da política externa e a configuração da Presidência Institucional.

Tal como já apresentado anteriormente neste trabalho, a política exterior é um tema que está sob influência tanto de variáveis do nível doméstico quanto do internacional. Significa dizer que o argumento que aqui se apresenta busca desenvolver-se a partir de uma lógica multinível, renunciando à caracterização de um estudo condicionado à lógica sistêmica ou à lógica doméstica exclusivamente.

No capítulo a seguir será realizado um esforço de contextualização das variáveis geradas pela pergunta de pesquisa. Neste sentido, será apresentado o contexto histórico, político e institucional que dá importância ao empreendimento do presente estudo.

CAPÍTULO II – AS VARIÁVEIS EM SEUS CONTEXTOS DE ANÁLISE

Uma vez apresentado o modelo de análise a ser desenvolvido por esta tese, o seu segundo capítulo se encarregará de informar ao leitor acerca do contexto político e institucional do Brasil e dos Estados Unidos no que se refere ao tema aqui abordado. Serão, portanto, apresentadas as principais características do presidencialismo praticado nestes dois países com ênfase no papel da rede de assessoramento direto dos presidentes, a chamada Presidência Institucional. É importante salientar que em razão do desenho de pesquisa proposto por este estudo, a dinâmica internacional que envolve os países sob análise também será trabalhada neste capítulo.

A transição entre os anos 1980 e 1990 foi marcada por uma série de importantes modificações no cenário internacional. O desmantelamento da União Soviética contribuiu para a reconstrução da ordem global vigente, o que garantiu aos Estados Unidos um lugar de destaque entre as potências daquele período (IKENBERRY, 2001).

A nova posição internacional dos Estados Unidos repercutiu também no seu nível doméstico: os temas de interesse global passaram a fazer parte da agenda política do país, mobilizando as suas instituições em uma dinâmica inédita (HURRELL, 2010).

Na América do Sul os impactos da nova ordem internacional também podem ser destacados. Huntington (1994) considera que o enfraquecimento da tensão bipolar entre soviéticos e estadunidenses tenha contribuído de forma clara para a retomada da pauta doméstica nos países da região. Principalmente na década de 1980 a América do Sul vivenciou um intenso processo de redemocratização que colocava fim a um período marcado por governos autoritários (HUNTINGTON, 1994).

Em 1985 o Brasil deixou de ser governado por militares e iniciou um processo de reestruturação de suas instituições políticas. Esta nova dinâmica garantiu, também, ao país uma nova inserção internacional, tanto no plano regional – na América do Sul – quanto no plano sistêmico, observa Hurrell (2010).

É com base nestes novos arranjos nas relações internacionais e na dinâmica doméstica do Brasil e dos Estados Unidos que o presente capítulo será desenvolvido. O mesmo será organizado em três seções principais. A primeira delas se debruçará sobre a apresentação das características políticas e institucionais dos dois países sob análise. Por se tratar de um estudo comparativo, esta primeira seção buscará evidenciar suas distinções e similaridades.

Em razão do desenho de pesquisa aqui definido, os presidentes estarão no centro das discussões desenvolvidas neste capítulo, especialmente no que se refere à sua atuação nos temas internacionais. Neste sentido os textos constitucionais e infraconstitucionais dos dois países serão mobilizados a fim de explicitar quais são as funções e atribuições dos presidentes na formulação de sua política exterior.

Na segunda etapa do capítulo, a bibliografia sobre Presidência Institucional será mobilizada como forma de demonstrar a importância atribuída às variáveis domésticas para a explicação das diferentes configurações da rede de assessoramento presidencial. É com base na explicitação deste contexto acadêmico que se apresentará a relevância da inserção de variáveis que relacionem o nível internacional e o nível doméstico.

Uma vez observados os contextos sobre os quais o presente estudo está sendo construído, serão apresentadas, também, as considerações finais deste capítulo que terão como objetivo fundamental anunciar a sequência do argumento desta tese.

2.1 “Presidencialismos”: um sistema de governo, diferentes realidades políticas

A apresentação dos conceitos centrais a serem mobilizados por este estudo levou em consideração o regime político e o sistema de governo adotados pelo Brasil e pelos Estados Unidos no período sob análise. A democracia estadunidense já está consolidada desde o século XVIII quando foi promulgado o texto constitucional que vige naquele país até os dias atuais. No Brasil, a despeito de o país ter vivenciado uma interrupção democrática de mais de duas décadas, a partir dos anos 1980 foram reestruturadas as suas instituições democráticas com a consolidação de uma nova Constituição.

Ao tomar-se como objeto de estudo as regras que disciplinam a convivência política e social em ambos os países observa-se que estão garantidas as liberdades e direitos anunciados por Dahl (2005), o que dá suporte para a sua classificação como poliarquias. É necessário evidenciar também que tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos existem instituições eleitorais que disciplinam os processos de escolha dos representantes em suas diversas esferas de poder público.

Desde a sua formação enquanto Estado nacional os Estados Unidos mantiveram um regime democrático, sendo, portanto, uma das mais longevas democracias do mundo. As instituições políticas daquele país foram construídas com base em valores de

liberdade, igualdade e fraternidade oriundos principalmente da Revolução Francesa e da democracia que já havia sido estabelecida na Inglaterra (PECEQUILO, 2011).

A Constituição dos Estados Unidos, em seus primeiros artigos, estabelece a divisão dos poderes do Estado entre Executivo, Legislativo e Judiciário, tal como sugeriu inicialmente o Barão de Montesquieu, importante filósofo francês. Esta estrutura institucional foi aperfeiçoada pelos pais fundadores daquela nação – Hamilton, Madison e Jay – que criaram mecanismos institucionais capazes de garantir o controle mútuo entre os três Poderes da República (CAMERON, 2000).

Neste sentido, o desenho institucional do presidencialismo estadunidense estabeleceu limitações ao poder do chefe do Executivo, atribuindo ao Congresso Nacional, para além de sua função legisladora, a capacidade de acompanhar e fiscalizar os atos do presidente da República (PECEQUILO, 2011).

Em caso de imprecisão quanto ao cumprimento rigoroso das leis vigentes no país, tanto por parte dos cidadãos, quanto pelos demais Poderes, a Constituição dos Estados Unidos deixou a cargo do Poder Judiciário a prerrogativa de interpretação e julgamento das leis do país, bem como da aplicação de sanções em caso de descumprimento das mesmas (ROSATI, SCOTT, 2001)

Se os homens fossem anjos, não seria necessário nenhum governo. Se anjos fossem governar os homens, nenhum controle externo ou interno se faria indispensável. Diante da inexistência de um governo formado exclusivamente por anjos, é preciso, em primeiro lugar, que haja controle sobre os governantes. A experiência já ensinou à humanidade que dividir o poder é uma precaução auxiliar (MADISON *apud* GENOVESE, 2006, p. 1, tradução livre).

O presidencialismo é o sistema de governo vigente tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. Este foi, inclusive, um dos critérios utilizados para a escolha destes dois países para o desenvolvimento do presente estudo. O Artigo II da Constituição estadunidense definiu as atribuições dos presidentes. A primeira destas atribuições refere-se à autoridade de Comandante em Chefe das Forças Armadas do país. Um dos relevantes papéis cumpridos pelo chefe do Poder Executivo nos Estados Unidos é coordenar as suas capacidades militares, podendo ainda, sob autorização congressual, promover guerras contra outros países (ROSATI; SCOTT, 2011).

Uma segunda atribuição presidencial diz respeito à sua função diplomática. Organizar a representação do país no mundo, estabelecer e interromper relações diplomáticas com países estrangeiros e negociar acordos e tratados internacionais são

algumas das funções disponibilizadas a esta figura política. É importante ressaltar que a coordenação do serviço diplomático dos Estados Unidos é feita pelo presidente através do Departamento de Estado, que faz parte do seu gabinete (MILLER, 2013).

Rosati e Scott (2011) chamam a atenção, também, para a atribuição dos presidentes dos Estados Unidos na montagem e gestão de seu governo, operado através do seu gabinete e das agências a ele submetidas, entre as quais está o EOP, como representação da Presidência Institucional. Uma quarta atribuição presidencial garantida pelo Artigo II do texto constitucional daquele país é o seu *status* de Chefe de Estado. Significa dizer que o presidente estadunidense é o legítimo representante de seu povo frente aos demais países do mundo participando este, inclusive, de encontros internacionais de relevância como, por exemplo, as reuniões periódicas do G8.

Por fim, a Constituição americana garante aos seus presidentes poder de veto. De acordo com Cameron (2000) o chefe do Poder Executivo nos Estados Unidos tem capacidade de negociar com os partidos e parlamentares a partir da possibilidade a ele atribuída de vetar as decisões tomadas pelo Congresso.

É importante observar que entre as diversas capacidades institucionais dos presidentes encontram-se funções que podem influenciar em matérias de natureza internacional do Estado. Foram os próprios Federalistas os responsáveis por definir e registrar as capacidades institucionais pertinentes aos presidentes dos Estados Unidos no sentido de influenciar a dinâmica da política naquele país em contínuo diálogo com os demais Poderes da República.

Por meio de garantias constitucionais de autoridade o presidente exerce grande poder frente às demais instituições de governo. A ele é atribuído o poder de nomeação que vai além de qualquer outra instituição. É ele [o presidente] quem supervisiona o gabinete presidencial e exerce o comando das Forças Armadas do país. É ele o maior responsável pelas negociações diplomáticas do país e pode, inclusive, vetar leis (LINDBLUM, 1993, p.71, tradução livre).

É importante ressaltar, também, que a despeito das funções garantidas constitucionalmente aos presidentes dos Estados Unidos, o desenho institucional daquele país impõe fragilidades aos mesmos. Wildavsky (1966) aponta as dificuldades enfrentadas pelos chefes do Executivo na construção das políticas públicas observando o processo de barganha realizado por estes frente ao Congresso e às demais instituições políticas que compõem a democracia estadunidense.

A partir da chamada “abordagem das duas presidências” o autor considera que as dificuldades encontradas pelos presidentes no âmbito doméstico sejam ainda maiores do que aquelas encontradas para a tomada de decisão em temas de política exterior. A própria Constituição do país estabelece maior autoridade presidencial para o tratamento dos temas internacionais, o que não acontece de forma tão evidente para as demais políticas públicas que precisam ser amplamente negociadas entre a presidência, o Poder Legislativo, a opinião pública e os diversos grupos de interesse (WILDAVSKY, 1966).

É importante observar, que, a despeito de sua maior autoridade no que se refere a temas de relacionados à política exterior, em determinados momentos, o presidente estadunidense tende a centralizar a Presidência Institucional, criando agências que tratem especificamente de temas de política exterior. É importante, neste sentido, considerar as variações longitudinais da Presidência Institucional nos dois países sob análise.

Ao descrever o desenho das instituições políticas nos Estados Unidos, Lewis (2003) evidencia a preocupação dos autores da Constituição daquele país em garantir que nenhum dos três Poderes da República venha a se sobrepor de maneira definitiva sobre os demais. Neste sentido, além de contarem com atribuições distintas, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão baseados em um formado de “divisão com harmonia e mútua vigilância” (LEWIS, 2003, p. 13). Esta dinâmica institucional vigente nos Estados Unidos é chamada pela literatura especializada de “sistema de freios e contrapesos” ou, em inglês, “*checks and balances system*” (BURKE, 1992).

É notório que ao longo do desenvolvimento e amadurecimento da democracia estadunidense a presidência, enquanto instituição política foi ampliando a sua relevância em termos de participação na definição dos destinos políticos do país.

A presidência foi inventada há mais de 200 anos nos Estados Unidos baseada em uma estrutura relativamente pequena e com poderes bastante limitados pela lei. Nos dias atuais a presidência ganhou robustez, ganhou poder, mas ainda assim deve operar nos limites determinados pela Constituição. De certa forma a presidência estadunidense dos dias de hoje, a despeito do seu crescimento em tamanho e importância, mantém-se como uma instituição que precisa responder aos estímulos advindos do Congresso (GENOVESE, 2006, p. 2, tradução livre).

Até os dias atuais, mais de quarenta presidentes passaram pela Casa Branca sem que houvesse ruptura institucional naquele país, o que demonstra que, a despeito de suas falhas e dificuldades, o presidencialismo é um sistema muito eficaz no atendimento aos critérios dos regimes democráticos (CAMERON, 2000).

Burke (1992) esclarece que a construção do orçamento público federal nos Estados Unidos é iniciada no interior do Poder Executivo. Diante das demandas apresentadas por cada uma das estruturas burocráticas que compõem o governo estadunidense, as mesmas oferecem ao presidente uma proposta orçamentária anual, que a seu turno, será apreciada pelas duas casas do Poder Legislativo.

Quando a proposta orçamentária chega ao Congresso, a mesma é remetida de forma separada ao *Senate* e à *House of Representatives* que, por meio do seu sistema de comissões temáticas farão adaptações ao projeto recebido do Executivo. Ao final deste processo de complementação e reorganização do projeto, são constituídas doze comissões mistas que se encarregarão da formulação de um texto final que será aprovado mediante a apreciação do Congresso como um todo.

Uma vez analisada e aprovada pelo Poder Legislativo, o projeto anual de lei orçamentária segue para a sanção presidencial, podendo esta, neste sentido, ser executada no ano seguinte à sua sanção.

É importante destacar que os Estados Unidos desenvolveram-se com base em uma lógica bipartidária. Embora não haja restrição constitucional à criação e atividade de novos partidos naquele país, o que tem se observado é a significativa concentração de candidaturas pelo Partido Republicano e pelo Partido Democrata.

Com algumas exceções, desde a promulgação da Constituição dos Estados Unidos, os presidentes da República são oriundos destes dois partidos, que organizam de forma unipartidária os seus governos. A mesma constatação pode ser observada no Congresso: poucos foram os representantes eleitos de forma independente ou com filiação partidária distinta destes dois grandes partidos políticos.

No período sob análise nesta tese (1989-2016), os Estados Unidos foram governados por dois presidentes Republicanos – George H. Bush e seu filho, George W. Bush – e dois presidentes Democratas – Bill Clinton e Barack Obama – que, se somados os seus períodos de governo, ocuparam a Casa Branca por quase trinta anos. Esta dinâmica partidária é classificada pela literatura especializada como “bipartidarismo de *facto*” em razão da participação efetiva de apenas dois partidos na representação política dos cidadãos daquele país (PECEQUILO, 2011).

Como fora anteriormente explicitado, o Congresso dos Estados Unidos é dividido em duas Casas Legislativas, simétricas e congruentes – o *Senate* que é formado por 100 parlamentares e a *House of Representatives* que conta com outros 435 legisladores. É

importante destacar que a configuração do Poder Legislativo naquele país independe da figura política que ocupará a Casa Branca.

A literatura descreve momentos na história do país em que se observou um “governo unificado”, com a maioria das cadeiras das duas casas legislativas ocupadas por representantes do mesmo partido do presidente. Em outras ocasiões, chamadas de “governo dividido” o presidente foi desafiado a governar em um contexto político caracterizado pela ocupação majoritária do Congresso, ou de uma das Casas Legislativas, pelo partido adversário (CAMERON, 2000).

A composição das Casas Legislativas no interior do Congresso dos Estados Unidos é um fator importante nas considerações apresentadas por Wildavsky (1966) no que se refere às fragilidades dos presidentes. De acordo com o autor, a depender desta configuração legislativa os esforços do chefe do Poder Executivo precisam ser ampliados como forma de garantir a realização de uma política pública específica. Reitera-se, de acordo com o autor, que naquele país as matérias de cunho internacional tendem a exigir menor esforço de barganha dos presidentes em razão da sua autoridade garantida pela Constituição no tratamento destas questões.

O estudo que aqui se desenvolve apresentará, no entanto, ocasiões ao longo do recorte temporal estabelecido, em que os presidentes encontraram grandes fragilidades no enfrentamento de questões relacionadas à política exterior do país. Sobretudo em momentos de crise, a despeito de sua grande autoridade em temas internacionais, o presidente precisou de uma forte estrutura de assessoramento.

Em razão do sistema bipartidário praticado nos Estados Unidos a montagem dos gabinetes presidenciais é realizada a partir da indicação, pelo presidente eleito, de seus correligionários para a composição de sua equipe de governo, inviabilizando, muitas vezes, a participação de membros do partido adversário (ROSATI; SCOTT, 2011). É por este motivo que os gabinetes presidenciais nos Estados Unidos são caracterizados como sendo unipartidários (CAMERON, 2000; BURKE, 2005).

Na dinâmica partidária dos Estados Unidos há uma importante fase na qual os possíveis candidatos à Casa Branca disputam, dentro do partido, a preferência de seus correligionários. Esta chamada “eleição primária ou prévia” decidirá o escolhido de cada um dos partidos para a corrida eleitoral.

O sistema de governo presidencialista, característico da democracia estadunidense, encontrou na América Latina o ambiente ideal para a sua instalação. Os países da região, inclusive o Brasil, adaptaram dos Estados Unidos a ideia de divisão

tripartite de poder, alternativa à concentração do poder decisório nas mãos de uma única figura política, como acontecia nas monarquias dos séculos anteriores.

Em relação à América Latina e, em especial, a América do Sul, o processo de redemocratização vivido pelos países da região foi pioneiramente estudado por O'Donnell e Schmitter (1988). Em seu trabalho os autores apresentam, desde uma perspectiva histórica, o contexto de abertura política que marcou estes países. Em 1983, os argentinos saíam de um período de mais de uma década de ditadura militar, reestabelecendo, assim, um novo regime democrático. Em 1990 era a vez dos chilenos retirarem do comando do seu país o General Augusto Pinochet que de forma extremamente violenta conduziu, por quase vinte anos, o destino daquela nação.

No Brasil, em 1985, depois de um longo período de autoritarismo militar, um primeiro presidente civil chegava ao Palácio do Planalto (HUNTINGTON, 1994). Foi na esteira destes acontecimentos que Huntington (1994) considerou os anos 1980 como um período de readaptação dos países da América do Sul a uma realidade política e institucional diferente daquela que vinha sendo praticada nos últimos anos.

No Brasil, essa nova etapa, consolidada com a Constituição de 1988, caracterizou-se, principalmente, pela operação de instituições políticas democráticas, baseadas na ampla participação popular.

De forma surpreendente, a tendência autoritária começou a ser revertida já no final dos anos 1970 quando uma nova epidemia de democracia iniciou-se na República Dominicana e no Equador, espalhando-se para toda a região ao longo de uma década. [...] Neste novo contexto político democrático que inundou a América Latina nos anos 1980 e 1990, os presidentes passaram a ser regularmente eleitos, os Congressos foram reabertos e a realidade do conflito entre Legislativo e Executivo passou a ser parte do cotidiano político destes países (PEREZ-LIÑAN, 2007, p. 41, tradução livre).

Assim como os golpes de Estado que chegaram aos países da América Latina de forma sequenciada nos anos 1960 e 1970, o processo de redemocratização também seguiu esta mesma dinâmica nos anos 1980, levando Huntington (1994) a caracterizar tal movimento como sendo uma “terceira onda democrática”⁵.

⁵ De acordo com Huntington (1994) houveram três ondas de democratização. A primeira delas foi ocasionada no período de transição entre o século XIX e o século XX, impulsionada principalmente pelas Revoluções Americana e Francesa. A segunda onda democrática foi observada pelo autor ao final da Segunda Guerra Mundial, tendo iniciado no sul da Europa. A terceira onda, a seu turno, iniciou-se nos anos 1970, alcançando sobretudo o leste europeu e a América Latina (HUNTINGTON, 1994).

O primeiro presidente eleito no Brasil após o período de regime ditatorial foi Tancredo Neves que, em razão do seu falecimento, não tomou posse como chefe do Poder Executivo, abrindo espaço para o seu vice, o presidente José Sarney, empossado em 1985. O primeiro desafio do presidente Sarney foi o de promover uma série de debates, envolvendo os diversos setores da sociedade, com o objetivo de estruturar um novo texto constitucional para o país. A chamada “Constituição Cidadã”, promulgada em 1988 foi resultado desta interação social e política no Brasil. É importante ressaltar que o novo texto constitucional manteve a divisão tripartite dos Poderes da República já estabelecida anteriormente pela Constituição de 1946 (ABRANCHES, 1988).

Outras importantes características retomadas pelo texto produzido na Assembleia Constituinte de 1988 foi o sistema de governo presidencialista, baseado em uma lógica multipartidária e com a realização de eleições proporcionais.

De acordo com Mainwaring (1993), a convivência entre o sistema de governo presidencialista, o multipartidarismo e a representação proporcional, tal como definida na Constituição Brasileira de 1988 resultava em uma “combinação explosiva” que dificultava a dinâmica entre as instituições políticas do país e, portanto, ampliava a instabilidade do mesmo, deixando brechas para um novo golpe.

Estas características institucionais, de acordo com o autor, dificultariam enormemente a eleição de um presidente com ampla maioria congressional. Nestes termos, diante da necessidade de manter a governabilidade, os presidentes buscariam construir coalizões governativas, que na maioria dos casos seriam costuradas por meio de instrumentos de patronagem entre os Poderes (MAINWARING, 1993).

Por terem sido eleitos de forma independente dos parlamentares, muitas vezes, os presidentes consideram-se portadores da genuína vontade popular, ou pelo menos da maioria dos votantes, o que pode levá-los a uma disposição pequena em partilhar o poder político com os partidos atuantes no Congresso (MAINWARING, 1993).

Apostando no fracasso do governo, as maiorias legislativas tendem a não cooperar para a execução da agenda presidencial ou, quando cooperam, o fazem de maneira superficial, não assumindo a condição de partido do governo. Esta indisciplina congressional, de acordo com o autor, pode gerar coalizões governativas precárias que contribuem para a instalação de um contexto de crise entre os Poderes, podendo, inclusive, gerar um colapso do regime (MAINWARING, 1993).

Em contraste ao argumento acima apresentado, Figueiredo e Limongi (1999) consideram que, embora a Carta Constitucional brasileira de 1988 tenha mantido o

presidencialismo, o multipartidarismo e o sistema proporcional em listas abertas tal como também descrito na Constituição de 1946, o quadro político vivenciado pelo país seja diferente daquele observado preteritamente. Para além de características já vividas no período anterior ao golpe militar de 1964, a Constituição Federal de 1988 abarcou em seu texto, características advindas também do período ditatorial.⁶

Neste sentido, é possível afirmar que o novo texto constitucional brasileiro garantiu a retomada de mecanismos de influência presidencial, sendo muitas vezes caracterizado como definidor de um “presidencialismo imperial”. Existe, portanto, uma relação mais desproporcional entre os Poderes, o que de certa forma contraria o equilíbrio defendido pelos Federalistas, mas que facilita a governabilidade do país dentro da uma lógica democrática (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

No decorrer dos “anos de chumbo” em que o país foi governado por autoridades militares, o sistema partidário brasileiro foi caracterizado pelo bipartidarismo. De um lado estava a Aliança Renovadora Nacional (ARENA) que dava suporte ao governo militar e do outro lado, o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que fazia uma oposição “comportada” aos presidentes gerais (NICOLAU, 2004).

No final dos anos 1970, o Brasil retornou ao multipartidarismo através da realização de uma reforma partidária. Posteriormente, a liberdade de se formar partidos, foi incluída na Constituição de 1988, levando a democracia brasileira a uma grande fragmentação partidária o que, de certo modo, preocupava os especialistas que, de perto ou de longe, acompanhavam as mudanças que ocorriam no país (NICOLAU, 2004).

No período sob análise deste estudo passaram pelo Palácio do Planalto três presidentes da República – Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff – sendo estes pertencentes a dois partidos distintos, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido dos Trabalhadores (PT).

Embora o período de mais de vinte anos considerado para o caso brasileiro na presente tese tenha sido marcado pelos governos de apenas dois partidos políticos, a base congressional que garantiu a sustentação destes governos foi, crescentemente, baseada em diversas agremiações partidárias (ANASTASIA; SANTOS, 2014).

⁶ Algumas capacidades institucionais disponíveis aos presidentes brasileiros já eram praticadas preteritamente e foram incorporadas à Constituição Federal de 1988. Entre estas capacidades estão o poder de agenda, a possibilidade de veto e o pedido de urgência. No período em que o país esteve sob regime ditatorial (1964-1985), os presidentes dispunham da possibilidade de editarem decretos-lei, extintos pela nova Constituição e substituídos pelas Medidas Provisórias (MPs) que possuem força de lei por tempo determinado (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

A configuração partidária das Casas Legislativas é um tema recorrente na literatura sobre a democracia brasileira. Como apresenta Abranches (1988), o Congresso Nacional Brasileiro também é bicameral. São eleitos por voto proporcional 513 representantes que, juntos, formam a Câmara dos Deputados e outros 81 representantes eleitos por votação majoritária que formam o Senado Federal (AMES, 2001).

Amorim Neto (2006), ao caracterizar o sistema partidário vigente no Brasil pós-1988, faz questão de evidenciar o alto índice de fragmentação existente no país. De acordo com o autor, esta é uma especificidade marcante na democracia brasileira que faz com que a construção de maiorias legislativas seja mais difícil para o presidente da República que em outras democracias da região. Para se ilustrar o período que está sendo examinado pela presente tese, Anastasia e Santos (2014) apresentam evidências que demonstram a crescente ampliação do número de partidos com representação no Congresso Nacional, bem como a sua heterogeneidade.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE), instituição brasileira responsável pelo registro de partidos políticos no país identificou, nas últimas eleições presidenciais em 2014, quase 40 siglas partidárias aptas a se lançar ao pleito eleitoral daquele ano e já há, sob análise daquela Corte, um número elevado de pedidos formalizados de abertura de novas agremiações (TSE, 2017).

Anastasia e Santos (2014) chamam, ainda, a atenção para a ampliação do número de partidos políticos que fazem parte das coligações eleitorais dos candidatos à presidência da República. Desde a primeira eleição direta da Nova República, que elegeu o presidente Collor em 1989, até a eleição de 2014, que levou ao Planalto a presidente Dilma Rousseff, os presidentes ampliaram enormemente a heterogeneidade de suas coligações eleitorais e, por consequência, das coalizões governativas que garantem a base de sustentação do governo no Congresso Nacional.

A necessidade de se construir coalizões capazes de garantir a governabilidade do país foi o fator que inspirou a classificação do presidencialismo brasileiro.

O Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão”. (ABRANCHES, 1988, pp. 21-22).

Ao sugerir tal nomenclatura Abranches (1988) chama a atenção para as relações entre Executivo e Legislativo no Brasil. Para governar, o presidente da República utiliza

de recursos políticos e institucionais que possibilitem a construção, no interior do Congresso Nacional, de maiorias legislativas que sejam capazes de dar suporte ao Poder Executivo (AMORIM NETO, 2006; MAINWARING, 1993).

Ao desenvolverem o seu argumento acerca dos sistemas presidencialistas multipartidários Figueiredo e Limongi (1999) apresentam importantes estratégias utilizadas pelos presidentes brasileiros no sentido de alcançar sucesso legislativo: o controle de agenda, as medidas provisórias e os pedidos de urgência. Embora estas estratégias não sejam exclusivas da Constituição Federal de 1988 é importante ressaltar que elas tornaram-se indispensáveis para a dinâmica política do país neste período.

A primeira dessas estratégias é possibilitada pela grande capacidade do Executivo de influenciar a agenda do Congresso Nacional. O poder de agenda é uma estratégia presidencial tão importante que levou Figueiredo e Limongi (1999) a se referirem ao presidente da República como sendo o maior legislador de *jure e de facto*.

No Brasil, o presidente tem grande capacidade de propor matérias para que as mesmas sejam submetidas à apreciação do Congresso Nacional. Nesse sentido, caso haja interesse do governo em uma determinada área, o mesmo tem capacidade de propor um projeto de lei (PL) que, após tramitação nas comissões temáticas e no plenário das duas Casas Legislativas, pode tornar-se lei (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

O presidente pode utilizar-se, também, da edição de Medidas Provisórias (MPs) que são iniciativas do Poder Executivo que exercem função de lei desde a sua remessa ao Legislativo. Diferentemente do Projeto de Lei que passa a valer após a aprovação congressual, a Medida Provisória dispõe de efeitos *ex ante*, ou seja, antes da apreciação congressual e eventual sanção do presidente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Uma vez editada, a MP terá validade determinada pela Constituição, podendo ser transformada em lei ou simplesmente suspensa, perdendo assim a sua eficácia na aplicação. Para isto é necessária a votação e aprovação da maioria dos legisladores em ambas as casas legislativas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999).

Como terceira estratégia apresentada pelos autores, é possível, também, ao presidente brasileiro, realizar pedidos de urgência na tramitação de determinadas matérias de relevância para o governo. O pedido de urgência poderá ser solicitado pelo chefe do Poder Executivo, exercendo a capacidade de limitar o prazo de tramitação de uma matéria no interior do Poder Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999). Caso não seja apreciada pelos legisladores em tempo constitucionalmente estabelecido, o mesmo pode

travar a pauta do Congresso, impedindo a votação de qualquer outra matéria antes da decisão sobre ela própria (AMORIM NETO, 2006).

As capacidades institucionais acima apresentadas garantem ao presidente brasileiro, amplas chances de influenciar o Congresso Nacional e vem sendo usadas de maneira cada vez mais frequente ao logo dos últimos anos, considera Ames (2001).

Seguindo no caminho da descrição das estratégias disponíveis aos presidentes brasileiros, no sentido de influenciar a atividade do Poder Legislativo, Raile, Pereira e Power (2011) chamam a atenção, também, para a sua capacidade de realizar nomeações.

Por se tratar de um contexto político multipartidário, a montagem do gabinete presidencial no Brasil é muito importante para a garantia de uma base parlamentar. Neste sentido, as pastas ministeriais, bem como outros cargos de destaque na administração federal, podem ser negociadas pelo chefe do Poder Executivo, bem como por seu partido, e distribuídas entre as diferentes agremiações partidárias que compõem a base de sustentação do governo no Congresso Nacional (AMORIM NETO, 2006).

Raile, Pereira e Power (2011), se referindo ainda ao caso brasileiro, identificam a capacidade presidencial de utilizar-se do orçamento geral da União para garantir apoio legislativo. As chamadas “emendas parlamentares” são repasses legais de recursos financeiros do Poder Executivo para a execução de ações específicas que atendam às bases eleitorais de determinado legislador ou grupo de legisladores.

Uma vez garantidos os recursos suficientes para o atendimento das demandas de suas *constituencies* eleitorais, os legisladores tendem a votar as matérias advindas do Executivo de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo presidente da República, agindo de forma disciplinada pelas direções nacionais dos seus partidos (AMES, 2001).

É importante, neste momento, tal como realizado para o entendimento da democracia nos Estados Unidos, descrever o processo de construção do orçamento público brasileiro. No Brasil, o planejamento orçamentário também começa a ser realizado no interior do Poder Executivo. Cabe ao Ministério do Planejamento o desenvolvimento de uma proposta orçamentária que será analisada por cada uma das pastas pertencentes ao portfólio ministerial e em seguida enviada à presidência.

O presidente poderá, nesta fase, avaliar o que foi sugerido por cada ministério e remeter tal proposta à apreciação do Congresso Nacional onde os seus detalhes serão discutidos em uma comissão mista, formada por representantes das duas casas legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal – podendo estes propor emendas ao texto recebido (PLANEJAMENTO, 2018).

Uma vez incluídas as sugestões da comissão de orçamento, a proposta segue para a apreciação conjunta de todos os membros Congresso Nacional e, em caso de aprovação, segue para a sanção presidencial com efeitos legais para o ano seguinte.

A possibilidade do veto presidencial é, também, um importante mecanismo descrito na Constituição brasileira, podendo ser utilizado pelo chefe do Poder Executivo para mobilizar os votos dos legisladores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Mesmo aprovada pela maioria do Congresso Nacional, uma matéria específica pode ser vetada parcialmente ou *in totum* pelos presidentes. A possibilidade do veto presidencial estimula a construção de acordos entre os Poderes, sustentando o equilíbrio institucional entre estes, consideram Figueiredo e Limongi (1999).

É neste sentido que cabe ao presidente disponibilizar canais de comunicação com o Legislativo e munir-se de informações suficientes para decidir de maneira coerente e construtiva, influenciando e sendo influenciado pelos legisladores.

Há, ainda, nos regimes presidencialistas, a possibilidade de que os presidentes utilizem de sua grande popularidade frente à opinião pública para, a partir disto, mobilizá-la no sentido de pressionar os legisladores no rumo de uma ou outra decisão política. Principalmente com o aperfeiçoamento dos meios de comunicação os presidentes passaram a utilizar-se, crescentemente, desta ferramenta que em várias situações apresenta-se como bastante eficaz (CANES-WRONE, 2006).

As estratégias presidenciais aqui apresentadas estão baseadas na conexão constante entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Principalmente no Brasil, onde o sistema partidário é muito fragmentado, o maior esforço dos presidentes recai sobre a sua habilidade em construir pontes entre os Poderes, os partidos, a mídia e a sociedade para garantir a governabilidade do país (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999).

Com relação às atribuições presidenciais em política externa é importante ressaltar que, no Brasil, o chefe do Poder Executivo concentra as funções de chefe de Estado e de chefe de governo. Significa dizer que além das prerrogativas de gestão, entre as quais está a montagem do governo, o presidente brasileiro é o legítimo representante do país no exterior (OLIVEIRA, 2005).

Além de representar o Brasil internacionalmente cabe ainda ao presidente, a organização das relações diplomáticas com os diversos países do mundo. Através do Ministério das Relações Exteriores – também conhecido como Itamaraty – o chefe do Executivo pode promover a abertura ou fechamento de Embaixadas e consulados em diversas localidades e promover diálogo com outros países (DANESE, 1999).

A celebração de acordos, tratados, convenções ou atos internacionais são atribuições garantidas também ao presidente brasileiro com base no Artigo 84 da Constituição Federal, condicionando a ratificação dos mesmos ao Congresso Nacional, consideram Anastasia, Mendonça e Almeida (2012).

Em relação às Forças Armadas, assim como acontece nos Estados Unidos, o presidente brasileiro possui atribuições de Comando. Significa dizer, neste sentido, que um eventual conflito internacional deverá ser promovido pelo chefe do Poder Executivo com a devida autorização do Congresso Nacional (DANESE, 1999).

Em se tratando de conflito internacional é importante destacar, neste momento, o contexto regional e sistêmico no qual o Brasil está inserido. De acordo com Vizontini (2013) o Brasil encontra-se em uma região de pouca competitividade internacional. O fato de haver poucos litígios territoriais na América do Sul faz com que a região seja caracterizada como uma porção pacífica do globo (VIZENTINI, 2013).

Velasco e Cruz (2010) ao narrar o envolvimento do Brasil em conflitos internacionais considera que o país tenha tido uma baixa adesão aos mesmos, contribuindo com baixo efetivo militar em batalhas realizadas fora de sua região. Mais recentemente tropas das Forças Armadas brasileiras foram enviadas como efetivo para o desenvolvimento de missões de paz da ONU atuantes principalmente no Haiti.

Os Estados Unidos, de forma semelhante ao Brasil, encontram-se em uma região marcada pela baixa incidência de conflitos. Tal como observado por Velasco e Cruz (2012) a definição das fronteiras dos países da América do Norte já foram fixadas preteritamente e as frequentes relações comerciais entre os Estados Unidos, o Canadá e o México, promovidas principalmente pelo Tratado de Livre Comércio lá estabelecido – o NAFTA – faz com que haja um cenário bastante pacífico naquela região.

Observa-se, entretanto, uma participação bem mais efetiva dos Estados Unidos nos conflitos internacionais. Como já demonstrado anteriormente, nos últimos anos as Forças Armadas estadunidenses estiveram presentes em uma série de áreas de conflito pelo mundo, entre as quais se destacam o Iraque e o Afeganistão (PECEQUILO, 2011).

Uma análise mais aprofundada acerca dos padrões de competitividade regional desses países será realizada no capítulo seguinte, utilizando-se do conceito de Complexos Regionais de Segurança (CRS) e da operacionalização oferecida através do importante trabalho de Buzan e Wæver (2003).

O recorte temporal adotado por este estudo inicia-se em um período de importantes modificações na Ordem Internacional, marcado pela substituição da lógica

bipolar de poder. É importante esclarecer que desde o fim da II Guerra Mundial, em 1945, a liderança dos países europeus clássicos começou a ser questionada pelo surgimento de duas superpotências globais: os Estados Unidos e a União Soviética.

Ao longo das mais de quatro décadas o equilíbrio de poder entre estes dois países foi decisivo para os padrões de comportamento dos demais Estados do Sistema Internacional. Ao desenvolver uma perspectiva histórica da Guerra Fria o trabalho apresentado por Hurrell (2009) considerou que as diversas regiões do mundo estiveram, nestes anos, submetidas à influência destas superpotências.

A partir da década de 1940 a estrutura capitalista dos Estados Unidos começou a desenvolver-se de forma muito acelerada, alcançando definitivamente os importantes mercados europeus. Ainda convalescentes do período conflituoso que marcou a história da Europa, os principais países da região passaram a contribuir ativamente com a atividade econômica e comercial estadunidense a partir da importação de produtos manufaturados de diversas naturezas e espécies (PECEQUILO, 2011).

Em contraposição ao liberalismo econômico dos Estados Unidos, a União Soviética desenvolvia-se a partir de uma economia planificada, baseada em uma lógica socialista e com alto grau de investimentos em setores de tecnologia (HURRELL, 2009).

Na década de 1980, entretanto, os soviéticos passaram a reconhecer a necessidade de se realizar reformas políticas e econômicas que amenizassem as dificuldades do seu povo. Com base em processos de abertura política e econômica – *Perestroika e Glasnost* – o país inseriu-se efetivamente na tendência da globalização que marcava a dinâmica da economia mundial naquele período (HURRELL, 2010).

Este novo contexto político internacional influenciou, também, a dinâmica de poder nas diferentes regiões do mundo. A América do Sul é um claro exemplo disto: na década de 1980, a região vivenciava um período de ruptura dos regimes políticos autoritários que ascenderam naqueles países no decorrer das duas décadas anteriores.

Enquanto a região vivenciava o retorno da democracia, no plano internacional, a chamada *détente*, caracterizada pelo arrefecimento das tensões entre as duas superpotências daquele período, ganhava corpo. O fim da Guerra Fria foi um marco de grande relevância para o estudo que aqui se desenvolve: foi a partir deste evento histórico que a posição de destaque global dos Estados Unidos se consolidou e que os países sul-americanos retornaram ao tabuleiro da política internacional de forma mais independente das superpotências de outrora (KEOHANE; NYE JR., 1989).

A conexão entre o nível doméstico dos Estados e a importância dos fatores sistêmicos será mais bem trabalhada na seção a seguir. Far-se-á, neste sentido, uma apresentação do contexto acadêmico que tem como objeto de análise as diferentes configurações da Presidência Institucional. Há, na literatura sobre o tema, uma tendência em trabalhar com variáveis oriundas do nível doméstico dos Estados e o desenvolvimento desta seção cumprirá o papel de apresentar a necessidade de se acrescentar a estas análises fatores que sejam afetos ao ambiente internacional.

2.2 A estrutura dos gabinetes e a Presidência Institucional

É importante, neste momento, diferenciar a Presidência Institucional do gabinete presidencial. De acordo com Moe (1994), a Presidência Institucional é um conceito que se refere às agências de assessoramento direto do presidente da República e que estão, neste sentido, desconectadas das pastas ministeriais. A seu turno, os gabinetes presidenciais são formados pelo conjunto de ministérios e secretarias designados pelo chefe do Poder Executivo para tratar de determinado tema (BATISTA, 2014).

Tanto a Presidência Institucional quanto os gabinetes presidenciais estão ligados ao presidente da República, o que não significa que estes estejam ligados entre si.

Nos países onde são encontrados gabinetes multipartidários, como no caso brasileiro, o portfólio ministerial é formado por indicações de diversos partidos políticos representados no Congresso Nacional. Uma vez participantes do governo, os partidos tendem a amparar o presidente da República nas decisões a serem tomadas no interior das Casas Legislativas por maiorias. Fica clara, neste sentido, a importância das nomeações como recurso disponível aos presidentes (BATISTA, 2014).

Um dos motivos centrais que levam os presidentes à construção de uma Presidência Institucional mais forte é a necessidade de diminuir a assimetria informacional entre o chefe do Poder Executivo e os demais Poderes da República.

Rudalevidge e Lewis (2005), ao descreverem o processo de ampliação da Presidência Institucional, consideram que este movimento de centralização seja realizado em resposta a um contexto de grande competição, com frequentes conflitos entre os Poderes da República bem como entre as distintas agências burocráticas que os compõem.

O esforço descritivo realizado no presente capítulo dialoga com as estratégias apresentadas por Rudalevidge e Lewis (2005), apontando empiricamente as possíveis variações no contexto político dos países sob análise. Ao apresentar as principais

características da dinâmica democrática praticada no Brasil e nos Estados Unidos, este estudo chama a atenção do leitor para as possibilidades de que haja uma ampliação dos conflitos existentes no interior destes dois países.

Ao analisar os formatos da Presidência Institucional nos Estados Unidos, Moe (2009) observa a importância atribuída à capacidade do presidente de entender o contexto político no qual o mesmo está inserido e a partir daí determinar como será a configuração da Presidência Institucional. De forma objetiva o autor identifica a possibilidade de que o presidente opte por uma Presidência Institucional mais ou menos centralizada a depender da dinâmica na qual o país está inserido.

Os contextos domésticos de grande competitividade política são caracterizados pela fragilidade dos presidentes em empreender os seus objetivos de governo em razão da mobilização do Congresso e das demais estruturas institucionais presentes nas democracias. Neste contexto competitivo, os chefes do Poder Executivo encontram estímulos para ampliar a Presidência Institucional e centralizá-la, afirmam Rudelevige e Lewis (2005).

É importante ressaltar o grande crescimento e empoderamento da presidência dos Estados Unidos ao longo do século XX.

Durante o século XIX elas [as presidências institucionais] foram pequenas burocracias, os departamentos e agências ligadas ao gabinete presidencial eram poucas em número e pequenas em tamanho e escopo. Os presidentes tendiam a ser mais fracos que o Congresso. Mas os governos começaram a enfrentar ativamente os problemas apresentados por uma burguesia industrial no início do século XX e, principalmente no período do *New Deal*, a burocracia estadunidense precisou crescer enormemente. Esse crescimento da burocracia fez com que o presidente estivesse inserido em uma complexa instituição [...] que exigia do presidente uma maior capacidade informacional que possibilitasse maior coerência na tomada de decisão (MOE, 1994, p. 426, tradução livre).

Uma Presidência Institucional mais centralizada refere-se a um corpo de assessoramento direto mais forte, que amplie as condições do presidente de se informar sobre determinado tema. Nos momentos em que o país está submetido a crises econômicas, em situações de guerra ou de reformas profundas na estrutura do Estado é mais comum que o presidente centralize a Presidência Institucional (MOE, 1994).

Por outro lado, o processo de descentralização da Presidência Institucional se refere à redução do número de agências ligadas diretamente ao chefe do Poder Executivo, atribuindo ao próprio gabinete a gestão dos temas de governo. Tal recurso é utilizado, em geral, em momentos de menor efervescência política e de maior prosperidade econômica,

quando os presidentes estão em condições de delegar, sem grandes preocupações, as tarefas de governo aos seus ministros de Estado (MOE, 1994).

Como se pôde observar, a preocupação em analisar os fatores que impactam a configuração da Presidência Institucional nasceu juntamente com o próprio conceito. Além de Moe (1985) uma série de estudos posteriores foi desenvolvida com o objetivo de entender as motivações que levam o presidente da República a modificar o desenho da Presidência Institucional (RUDALEVIDGE, 2009; LEWIS, 2008).

Os Estados Unidos foram o primeiro país do mundo a oficializar a rede de assessoramento direto do presidente da República, denominada por Moe (1985) como Presidência Institucional. Burke (1992) considera que, já nos anos 1930, em razão do processo de globalização e da conseqüente inserção dos Estados Unidos na política internacional, as demandas apresentadas aos governantes do país tenham sido consideravelmente ampliadas.

Moe (1994) defende que os presidentes estadunidenses sempre contaram com um grupo de conselheiros e auxiliares responsáveis por subsidiar as decisões governamentais do país. Foi, entretanto, o presidente Franklin Delano Roosevelt quem oficializou esta importante função através da criação do *Executive Office of The President* (EOP).

Em razão do contexto de grande depressão econômica vivida pelos Estados Unidos no final da década de 1920, o presidente Roosevelt passou a adotar importantes medidas no sentido de recuperar a atividade de seu país. Estas medidas, denominadas em seu conjunto de *New Deal*, exigiram do presidente um grande esforço político e um amplo conhecimento econômico (BURKE, 1992).

Na década seguinte, principalmente em decorrência da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), os Estados Unidos passaram a observar com muita cautela os temas referentes à segurança e à defesa nacional. A participação estadunidense neste importante conflito deu ensejo para que o presidente Harry Truman criasse, em 1947, uma das mais importantes agências de assessoramento presidencial daquele país, o *National Security Council* (NSC), considera Viotti (2005).

O objetivo de se criar uma assessoria que seja capaz de munir o presidente de informações pertinentes à tomada de decisão em questões de segurança ganhou ainda mais relevância em função da dinâmica da Guerra Fria, que lançou os Estados Unidos ao *status* de superpotência global, em contraposição à União Soviética (VIOTTI, 2005).

Neste período de mais de quatro décadas, compreendido entre o início e o fim da Guerra Fria, o NSC foi capaz de apresentar a sua importância a cada um dos presidentes

que passou pela Casa Branca, auxiliando-os em momentos de crise, nos quais o domínio das questões afetas à segurança e à defesa se fez indispensável (PRADOS, 1991).

Na década de 1960 o presidente Lyndon B. Johnson realizou alterações importantes na configuração do EOP em função do volumoso programa de políticas sociais por ele promovido. O presidente contou, neste período, com o apoio de um capacitado *staff* que lhe garantiu sustentação informacional sobre vários temas sociais, gerando melhores condições de diálogo com os diversos atores da política estadunidense (ROSATI; SCOTT, 2011).

Ao analisar o crescimento da estrutura do EOP nos Estados Unidos nas últimas décadas, Krause (2002) busca explicar tal fenômeno com base em variáveis que fazem parte do contexto político e econômico do país. Entre estas variáveis estão as oscilações no PIB do país, a ampliação dos gastos federais em políticas públicas e a existência de um governo dividido. De acordo com o autor estes fatores são determinantes dos padrões de rivalidade entre os Poderes e entre as burocracias (KRAUSE, 2002).

Dickinson e Lebo (2007) apresentam, também, uma análise longitudinal relativa à ampliação no tamanho da Presidência Institucional entre os anos 1940 e 2000. O estudo reitera, mais uma vez, a relevância do contexto político, sobretudo dos níveis de competição entre as diferentes estruturas burocráticas do Estado na definição do tamanho da Presidência Institucional na democracia estadunidense.

No caso brasileiro, Inácio e Llanos (2015) identificam a existência da Presidência Institucional desde os anos 1940, sob o governo Vargas. Entre os anos 1940 e 1980 os presidentes brasileiros contaram com um número reduzido de assessorias, com foco nas questões militares. Na década de 1940, a única estrutura de atendimento direto ao presidente da República era a Casa Militar (PRESIDÊNCIA, 2018).

Em 1974 o presidente Médici criou, a Secretaria de Planejamento como parte integrante da Presidência Institucional brasileira. Esta unidade operou em conjunto com o Conselho de Desenvolvimento Econômico ao longo de quase duas décadas mas foi extinta nos anos 1990 pelo presidente José Sarney⁷ (PRESIDÊNCIA, 2018).

Em seus últimos meses de mandato como presidente do Brasil, o general Castelo Branco oficializou a criação de uma assessoria presidencial para assuntos militares, por

⁷ O presidente Sarney tomou posse como chefe do Poder Executivo no Brasil em 15 de março de 1985 e permaneceu no cargo até 15 de março de 1990. A extinção das unidades mencionadas se deu em fevereiro de 1990, ou seja, nos últimos meses de mandato presidencial (PRESIDÊNCIA, 2018).

meio do Decreto-lei n° 200 de 1967, revogado apenas no ano de 1999, por determinação do presidente Fernando Henrique Cardoso (PRESIDÊNCIA, 2018).

Neste mesmo ato do Poder Executivo, o presidente Cardoso extinguiu também o chamado Estado Maior das Forças Armadas que vigia no Brasil desde os anos 1940, transferindo as suas atribuições ao recém criado Ministério da Defesa. Desta feita, o assessoramento presidencial para assuntos militares deixou de integrar a Presidência Institucional passando a ser parte do gabinete ministerial (PRESIDÊNCIA, 2018).

A Casa Militar foi extinta em 2016 por força da Lei Federal n° 13.341 depois de ter sofrido uma série de alterações em sua estrutura. As suas atribuições foram distribuídas a outras estruturas governamentais existentes (PRESIDÊNCIA, 2018).

A criação e a extinção de unidades da Presidência Institucional foram analisadas por Inácio e Llanos (2015) a partir dos tipos de gabinetes presidenciais – multipartidários ou unipartidários, tomados como fator explicativo das diferentes configurações da Presidência Institucional. Em um primeiro momento, as autoras se restringiram ao estudo de dois países da América do Sul, a saber, o Brasil e a Argentina.

Embora estes dois países contem com uma série de semelhanças relativamente às suas características políticas, especificamente no que se refere ao formato dos gabinetes presidenciais, eles são bastante distintos. Tal como apresentam as autoras, os gabinetes presidenciais no Brasil são construídos com base na alta fragmentação partidária do país e são, portanto, multipartidários. A Argentina, a seu turno, vivencia um contexto político de gabinetes unipartidários, construídos a partir da iniciativa do partido político que vence as eleições presidenciais.

Neste sentido as autoras apresentam a hipótese que sugere que em países cuja montagem do gabinete presidencial se dá de forma multipartidária há maiores incentivos para que a Presidência Institucional seja mais forte em razão dos padrões elevados de competição política nestes contextos (INÁCIO; LLANOS, 2015).

Em 2016, ainda buscando explicar as diferentes configurações da Presidência Institucional, as autoras ampliaram o seu estudo, aplicando-o, para além do Brasil e da Argentina, aos casos da Colômbia, Uruguai, Paraguai e México. Observa-se, neste sentido, a construção de um estudo mais apurado que considera um número de casos três vezes maior do que aquele apresentado em seu estudo anterior. Neste estudo mais recente as autoras mantiveram o caráter comparativo de sua proposta inicial e apuraram o seu argumento com a utilização de ferramentas estatísticas mais sofisticadas.

A ampliação do estudo não se deu apenas em relação ao número de casos estudados. Uma vez mantida a variável dependente de seu estudo, a saber, a configuração da Presidência Institucional, as autoras ampliaram também o rol de fatores explicativos que impactam na configuração da rede de assessoramento direto dos presidentes nos países analisados (INÁCIO; LLANOS, 2016).

A primeira destas hipóteses já havia sido testada anteriormente: quanto maior o número de partidos que fazem parte do gabinete presidencial, mais forte será a Presidência Institucional. Para além desta variável – tipo de gabinete – foram testadas outras cinco. A primeira destas hipóteses refere-se ao apoio legislativo do presidente. De acordo com o estudo referenciado, os contextos políticos nos quais o presidente conta com um apoio ampliado no Congresso Nacional tendem a ser menos conflituosos. Neste sentido, a grande influência presidencial sobre o Legislativo dispensaria um processo de fortalecimento da Presidência Institucional.

Outra hipótese apresentada refere-se à existência de mecanismos constitucionais de coordenação do gabinete presidencial. De acordo com este argumento, a possibilidade de haver uma unidade burocrática capaz de coordenar, de maneira mais harmônica os interesses e preferências existentes no interior do gabinete presidencial, poderia reduzir o nível de competitividade entre eles, dispensando, também, a necessidade de haver uma maior centralização da Presidência Institucional.

Inácio e Llanos (2016) sugerem ainda que quanto mais abrangentes e profundas forem as reformas estruturais promovidas pelos presidentes, maior seria a sua necessidade de formar uma Presidência Institucional forte. Por fim, outros dois fatores elencados pelas autoras são de natureza econômica. A existência de crises na economia do país tende a gerar uma necessidade de fortalecimento da Presidência Institucional.

Por fim, o estudo desenvolvido por Inácio e Llanos (2016) observa a possibilidade de que, em contextos de maiores gastos governamentais, haja a ampliação dos conflitos políticos no interior do Estado, apresentando a necessidade de ampliação da estrutura de assessoramento presidencial.

De forma geral o que se apresenta por meio destas hipóteses é que quanto maior for a dependência – ou a competição – do presidente frente ao Poder Legislativo e às demais estruturas burocráticas do Estado, mais forte precisa ser a sua Presidência Institucional. Esta análise coincide com a defesa apresentada por Rudalevidge e Lewis (2005) a partir da lógica do movimento de centralização. O que se apreende a partir desta

análise é que o processo de negociação e barganha entre os Poderes é fundamental para o entendimento da configuração da Presidência Institucional.

Para o teste destas seis hipóteses Inácio e Llanos (2016) propuseram uma série de indicadores que foram analisados por meio de recursos estatísticos. As conclusões do estudo reforçaram ainda mais a hipótese de que os tipos de gabinetes presidenciais influenciam a configuração da Presidência Institucional.

Das seis hipóteses testadas pelas autoras apenas uma delas apresentou níveis consideráveis de significância estatística, a saber, a hipótese que atribui ao formato do gabinete presidencial a capacidade de influenciar na configuração da Presidência Institucional. Nestes termos, o texto mais recente de Inácio e Llanos (2016) apresenta a conclusão de que quanto maior o número de partidos que fazem parte da composição do gabinete do presidente da República, maior será a Presidência Institucional a este ligado.

Uma análise preliminar de seis democracias da América Latina [...] fornece evidências de que o tipo de governo, operacionalizado a partir do número de partidos que compõem os gabinetes presidenciais, afeta as variações encontradas no tamanho da Presidência Institucional. Sugerimos que sejam feitas outras análises que incorporem países distintos da região e que sejam realizados também estudos qualitativos para verificar os efeitos desta variável com o objetivo de refinar o nosso argumento (INÁCIO; LLANOS, 2016, p. 545, tradução livre).

O objetivo da presente tese é contribuir para a agenda de pesquisa proposta pelas autoras, chamando a atenção para uma variável que se situa no *entrelaçamento* entre os níveis doméstico e sistêmico (PUTNAM, 1988). Ao tomar como objeto de estudo seis democracias latino-americanas, Inácio e Llanos (2016) se debruçaram sobre o entendimento das modificações realizadas pelos presidentes em sua estrutura de assessoramento. Há de se evidenciar que as autoras consideraram exclusivamente fatores advindos do contexto doméstico dos Estados.

Outros estudos realizados acerca das diferentes configurações da Presidência Institucional seguiram a mesma lógica de observar variáveis do nível doméstico comodeterminantes deste fenômeno. Dickinson e Lebo (2007) demonstram de maneira clara a maneira como a literatura especializada tem priorizado os contextos domésticos em detrimento dos possíveis impactos da conjuntura exterior.

Howell (2003), ao apresentar exemplos de reconfiguração da Presidência Institucional nos Estados Unidos, chama a atenção para a criação, pelo presidente George W. Bush, de uma unidade de assessoramento especializado no tema do terrorismo no

período posterior aos ataques de 11 de setembro de 2001: o *Terrorism Threat Integration Center* (TTIC). A partir deste exemplo que é pontual, mas que certamente não é o único, observa-se a possibilidade de que a estrutura da Presidência Institucional dos países seja afetada por fatores advindos da política externa.

Quando os Estados Unidos foram chamados à responsabilidade de uma superpotência global no início dos anos 1990, os presidentes daquele país realizaram modificações substanciais nas agências que tratam dos assuntos afetos à política exterior a fim de tomar decisões mais adequadas e mais precisas no sentido de solucionar os problemas por ora apresentados (MITCHELL, 2010).

É no bojo desses argumentos apresentados pela literatura mais recente que a tese que aqui se desenvolve busca entender a relevância do tema da política exterior para a configuração da Presidência Institucional no Brasil e nos Estados Unidos, países cujas características internacionais são bastante distintas.

Tal como fora outrora apresentado por Putnam (1988) a política exterior não é uma variável que leve em consideração exclusivamente indicadores do nível doméstico dos Estados. Muito pelo contrário, a política exterior é um canal que conecta o contexto internacional ao ambiente interno dos Estados. É nesta conexão entre níveis de análise que a presente tese se debruçará, buscando entender qual relação – se é que há alguma – entre a centralidade da política exterior no Brasil e nos Estados Unidos e a configuração da Presidência Institucional nestes dois países ao longo do período aqui analisado.

Neste sentido, o terceiro capítulo desta tese terá como objetivo operacionalizar as variáveis que compõem o estudo em tela. Embora este conceito tenha sido utilizado de forma recorrente em outros trabalhos do campo das Relações Internacionais, o esforço de definir e operacionalizar a ideia de centralidade da política exterior é uma inovação apresentada pelo presente estudo. Desta maneira, serão apresentados indicadores que permitam ao leitor perceber com mais precisão as variações na centralidade da política exterior e seus possíveis impactos na configuração da Presidência Institucional.

É importante reiterar que o estudo aqui desenvolvido tem caráter comparativo. Não apenas no sentido de comparar duas democracias distintas, mas, também, de realizar uma comparação longitudinal, demonstrando por meio de evidências as variações na Presidência Institucional de cada país, ao longo dos anos.

O recorte temporal inicia-se em 1989, quando os Estados Unidos passaram a ser considerados pela literatura como a superpotência de destaque no cenário internacional. Para o caso brasileiro, em razão das justificativas contextuais já apresentadas no capítulo

inicial, será considerado o período posterior a 1995 quando não há questionamentos quanto à prática dos governos de coalizão. Este recorte para o caso brasileiro se faz em razão da necessidade de manter constantes as variáveis contextuais.

Será apresentada, também, no terceiro capítulo a operacionalização da variável configuração da Presidência Institucional. Neste sentido, as unidades de análise tomadas como referência para a construção deste estudo referem-se ao número de agências que fazem parte da Presidência Institucional dos países, o volume orçamentário a elas destinado e a existência de unidades que tratem especificamente dos temas aqui selecionados. A retomada de informações orçamentárias, no sentido de reforçar a observação das variações na Presidência Institucional, é, também, um ganho analítico proposto por este estudo, embora já tenha sido realizado por outros autores anteriormente, entre os quais se destacam Krause (2002) e Dickinson e Lebo (2005).

O entrelaçamento entre o nível doméstico e o nível sistêmico dos países sob análise será o ambiente sobre o qual esta tese se desenvolverá, contribuindo, desta forma, para o avanço do campo dos estudos presidenciais, especialmente no que se refere ao entendimento da Presidência Institucional. O próximo capítulo será desenvolvido com o objetivo de operacionalizar as variáveis destacadas por esta tese.

2.4 Considerações finais do capítulo

De forma reiterada os estudos presidenciais têm demonstrado a importância de se conhecer o contexto no qual as pesquisas desta área estão inseridas. Com base nesta consideração, o segundo capítulo desta tese lançou-se sobre a tarefa de apresentar ao leitor as características políticas e institucionais dos dois países aqui estudados.

Em um primeiro momento foram apresentadas as dinâmicas que envolvem o presidente dos Estados Unidos e a sua relação com as demais burocracias estatais lá estabelecidas. É importante ressaltar que esta análise levou em consideração o seu sistema de governo, a forma como os partidos se organizam e a formação dos gabinetes unipartidários presentes naquela democracia há mais de duzentos anos.

É evidente que, em razão do papel dos Estados Unidos no Sistema Internacional e na ampliação de demandas políticas e sociais no interior daquele país, a presidência foi ganhando maior importância ao longo dos anos. Neste sentido, a Ciência Política passou a adotar de forma mais frequente a presidência como objeto de estudo.

O Brasil também foi analisado pelo presente capítulo: considerou-se, sobretudo, o processo de redemocratização vivido pelo país nos anos 1980 e o desenho institucional definido pela nova Constituição da República. Entre estas características da democracia brasileira, destaca-se o alto grau de fragmentação partidária e a necessidade de que os presidentes construam coalizões governativas no interior do Congresso.

Diferentemente do que ocorre nos Estados Unidos, a composição do gabinete presidencial brasileiro leva em conta a combinação de forças políticas no Poder Legislativo. O presidente busca, neste sentido, desenvolver o seu governo a partir da montagem de gabinetes multipartidários.

O recorte analítico proposto por esta tese buscou estudar a centralidade da política externa do Brasil e dos Estados Unidos ao longo do período previamente estabelecido e suas possíveis interações com as configurações da Presidência Institucional nos dois países. Neste sentido, tornou-se indispensável levar, também, em consideração as capacidades institucionais dos presidentes destes dois países em relação aos temas de cunho internacional. Para tal foram mobilizados os textos constitucionais que fazem menção a estas funções e atribuições.

Ademais, o presente capítulo apresentou ao leitor a forma como se dá o processo de construção do orçamento público nos dois países. O capítulo inicial desta tese anunciou que, para fins de analisar as diferentes configurações da Presidência Institucional, serão considerados indicadores relativos ao orçamento. Neste sentido, tornou-se relevante apresentar a forma como o mesmo é construído. Apresentou-se, também, as unidades da Presidência Institucional que tratam especificamente dos temas de política exterior. Estas unidades serão melhor analisadas no último capítulo de tese quando serão apresentadas evidências empíricas sobre o objeto aqui analisado.

Para além das características domésticas dos dois países em tela, o presente capítulo apresentou, também, o contexto regional no qual estão inseridos o Brasil e os Estados Unidos. A literatura tem identificado que os dois países objeto de estudo da presente tese encontram-se em regiões relativamente pacificadas e sem a existência de conflitos que objetivem a disputa territorial. Os Estados Unidos, entretanto, têm sido observados como um país que, a despeito de sua localização geográfica, envolveu-se, nas últimas décadas, em importantes conflitos internacionais.

Com base nestas considerações de contexto, o presente estudo identifica a necessidade de abarcar, também, variáveis do nível sistêmico no entendimento das diferentes configurações da Presidência Institucional. Tal como amplamente

demonstrado ao longo do capítulo, os principais estudos sobre o tema têm priorizado a análise de variáveis que pertencem ao nível doméstico dos Estados.

Na sequência deste capítulo serão operacionalizadas as variáveis aqui mobilizadas. De um lado, a centralidade da política externa dos países e do outro as diferentes configurações da Presidência Institucional serão indicadas por meio de evidências empíricas que possibilitem ao leitor verificar as suas variações.

O objetivo do terceiro capítulo desta tese será, portanto, construir condições para que a política exterior dos dois países sob análise seja caracterizada como mais ou menos central no bojo das políticas públicas por eles produzidas. A seu turno, a configuração da Presidência Institucional deverá ser classificada como mais forte ou mais fraca, levando em consideração os indicadores inicialmente selecionados por este estudo.

CAPÍTULO III – INTRODUZINDO UM NOVO NÍVEL DE ANÁLISE

Este terceiro capítulo tem como objetivo apresentar a operacionalização das variáveis relacionadas ao problema de pesquisa aqui explicitado. Uma vez apresentados os principais conceitos mobilizados por este estudo e os contextos políticos e institucionais que caracterizam os países aqui analisados, torna-se possível aprofundar no conhecimento das variáveis definidas por esta tese.

A Presidência Institucional é um conceito que já vem sendo utilizado por diferentes especialistas desde os anos 1980, quando o mesmo foi definido por Terry Moe (1985) no contexto da Revolução dos Estudos Presidenciais. Inicialmente aplicado para o caso dos Estados Unidos, nos últimos anos este conceito tem sido referência para a construção de estudos que tomam como foco países da América Latina e, mais especificamente, países sul-americanos tal como apresentado no capítulo anterior.

Embora a literatura tenha ampliado a aplicação do conceito de Presidência Institucional para diferentes países, há, ainda, um frequente uso de variáveis oriundas do nível doméstico dos Estados para entender este fenômeno. O estudo que aqui se desenvolve busca introduzir um novo nível de análise.

Como já mencionado por Rudalevidge e Lewis (2005), citados no capítulo anterior, esta rede de assessoramento presidencial tem a sua configuração alterada em função dos padrões de competição e barganha em diferentes contextos políticos.

Ao referir-se à centralidade da política exterior de um Estado esta tese considera possível que os temas internacionais de um país possam apresentar diferentes graus de relevância no bojo de sua agenda de políticas públicas. Significa dizer que determinados assuntos de natureza externa podem ser mais ou menos importantes em um ou outro país, podendo, inclusive, variar ao longo de uma série histórica.

Dada a amplitude de temas que estão inseridos no contexto da política externa de um país, este estudo se debruçará sobre dois deles: segurança e defesa, entendidas conjuntamente, e cooperação comercial. Este recorte temático se deu em razão da grande importância destes assuntos específicos para os países a serem aqui analisados. A primeira tarefa a ser realizada por este capítulo é, portanto, apresentar evidências que sustentem a afirmação de que estes temas estão, de fato, no topo da agenda de políticas públicas do Brasil e dos Estados Unidos.

A partir desta demonstração, a centralidade da política externa destes dois países será mais bem analisada por meio dos seguintes indicadores: a posição do país no Sistema

Internacional e o nível de competitividade contextual. Reitera-se que o presente estudo é comparativo e além de tomar como referência democracias com diferentes características, levará em consideração as variações longitudinais do fenômeno em tela.

As variações na Presidência Institucional dos países aqui estudados serão analisadas com base no número de agências que compõem a rede de assessoramento presidencial, o seu volume orçamentário e a existência de unidades voltadas para o tratamento de questões relativas à política externa. Outros estudos anteriormente realizados levaram, também, em consideração as informações orçamentárias referentes à Presidência Institucional. Neste sentido os indicadores acima apresentados serão adotados, conjuntamente, como fatores que podem impactar na Presidência Institucional.

A partir da operacionalização que será construída ao longo deste capítulo poder-se-á classificar a Presidência Institucional dos países como sendo mais ou menos forte. É importante destacar que a força da Presidência Institucional se baseará em um maior número de unidades, maior volume orçamentário e a existência de unidades temáticas voltadas exclusivamente para os problemas da política externa dos países.

Este capítulo será, portanto, organizado em quatro seções para além desta introdução. A primeira delas tratará da relevância atribuída aos temas selecionados para serem aqui analisados: segurança e defesa e cooperação comercial.

A segunda seção se debruçará sobre o entendimento da centralidade da política externa e a terceira seção buscará apresentar maiores detalhes sobre as configurações da Presidência Institucional. Por fim haverá uma seção dedicada às considerações finais do capítulo, dando ensejo para a construção do quarto e último capítulo deste estudo.

3.1 Segurança e cooperação comercial como temas prioritários

Embora a União Soviética tenha sido extinta oficialmente em 1991, foi a partir de 1989, com a queda do muro de Berlim, que uma nova Ordem Internacional foi inaugurada sob a liderança dos Estados Unidos (HURREL, 2009).

Com o objetivo de manter constantes as características da Ordem Internacional, esta tese será desenvolvida a partir de um período de preponderância estadunidense. Como já mencionado no capítulo inicial deste trabalho, uma série de estudos foram publicados no sentido de apresentar novos polos de poder no Sistema Internacional sem, todavia, considera-los superiores ou com a mesma magnitude dos Estados Unidos.

Brooks e Wohlfort (2008) descreveram o momento vivido pelos Estados Unidos no início dos anos 1990 como sendo o ápice de sua superioridade militar e econômica, o que gerou, segundo os autores, uma maior estabilidade sistêmica. Observou-se, neste período, o olhar das demais potências mundiais para a dinâmica de suas regiões, dificultando um novo equilíbrio de poder global (BROOKS; WOHLFORT, 2008).

O destaque dos Estados Unidos no Sistema Internacional pós-Guerra Fria foi observado, também, por Huntington (1999) que utilizou-se das páginas da revista *Foreign Affairs* para classificar o país como sendo uma “superpotência isolada”. Layne (1993), a seu turno, classificou como sendo inevitável a ascensão posterior de novas potências globais sem discordar da grande capacidade estadunidense naquele período.

Referindo-se à década final do século XX, Velasco e Cruz (2012) defende que dois eram os principais focos da política exterior dos Estados Unidos: a segurança internacional, operada principalmente pela manutenção da supremacia militar do país e a economia, que seria fortalecida a partir da ampliação dos fluxos comerciais com os diversos mercados do mundo, em todos os continentes.

De acordo com informações coletadas no portal eletrônico do Departamento de Estado dos Estados Unidos, ao longo dos 27 anos compreendidos no recorte temporal desta tese, o país formalizou 2123 Tratados ou acordos internacionais (USDS, 2018).

É importante salientar que estes atos internacionais foram formalizados a partir de iniciativas bilaterais – entre dois países – ou multilaterais – entre mais de dois países ou no contexto de uma Organização Internacional. Alguns deles, a despeito de já terem sido firmados, ainda não entraram em vigor por aguardarem ratificação pelo Poder Legislativo dos Estados Unidos (USDS, 2018).

O número total destes Tratados ou acordos internacionais realizados pelos Estados Unidos foi classificado pelo Departamento de Estado daquele país em diferentes categorias que dizem respeito aos seus temas. Com o tema da segurança e da defesa⁸ foram firmados 616 acordos, o que representa 29% do total. O número de acordos referentes ao comércio internacional chega a 404, o que representa 19% do total. A seu turno, as questões relativas ao meio ambiente estão presentes em 234 acordos, ou seja, 11% da pauta da política exterior dos Estados Unidos neste período.

⁸ Importante evidenciar que, na categorização do portal eletrônico do Departamento de Estado dos Estados Unidos, os temas defesa e segurança internacional estão classificados de forma conjunta, procedimento seguido no recorte temático proposto por esta tese (USDS, 2018).

Outros temas, apresentam menor incidência na lista de atos internacionais firmados pelos Estados Unidos com diversos países do mundo: cooperação científica (9,5%), transporte e logística (9%), telecomunicações (8%), cooperação educacional (7%), relações consulares (3,9%) e outros (3,6%) (USDS, 2018).

Para uma melhor visualização do leitor, os dados acima apresentados foram dispostos no quadro que segue abaixo:

Quadro 2: A divisão temática dos atos internacionais dos EUA (1989 a 2016)

Tratados e acordos por tema	Número	Porcentagem do total (%)
Segurança e defesa	616	29
Comércio internacional	404	19
Meio ambiente	234	11
Cooperação Científica	200	9,5
Transporte e logística	192	9
Telecomunicações	169	8
Cooperação educacional	147	7
Relações Consulares	82	3,9
Outros	79	3,6
Total	2123	100

Fonte: USDR (2018)

A relevância dos temas relativos à defesa e à segurança internacional nos Estados Unidos pode ser observada, também, a partir da frequente participação do país em conflitos internacionais em diversas partes do planeta. Em 1989, as tropas estadunidenses estiveram presentes no processo de deposição do ditador panamenho Manuel Noriega e, logo em seguida, em 1990, promoveram a Guerra do Golfo contra o Iraque (PECEQUILO, 2011).

Ainda nos anos 1990 as Forças estadunidenses se fizeram presentes no conflito civil somaliano que se encerrou em 1995 e também na Operação *Uphold Democracy*, que recolocou no poder o presidente haitiano Jean-Bertrand Aristide. Entre 1994 e 1999 os Estados Unidos promoveram ações conjuntas com outras potências militares na Bósnia e, posteriormente, na Guerra do Kosovo (VELASCO E CRUZ, 2012).

Já na primeira década do século XXI, em resposta aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o país iniciou uma nova empreitada de intervenções militares. A chamada “Guerra ao Terror” foi promovida pelos Estados Unidos nos territórios afegão e iraquiano, alterando de forma considerável a dinâmica política e econômica da região (PECEQUILO, 2011). Há, ainda, operações militares mais recentes no Paquistão, no Iêmen e também na Líbia em que os Estados Unidos figuram como parte.

Estas evidências empíricas foram mobilizadas por este estudo no sentido de fortalecer a observação de que a defesa e a segurança internacional são, de fato, matérias de grande relevância na pauta de políticas públicas dos Estados Unidos. Velasco e Cruz (2012) considera ainda que este foco nos temas da guerra se dá em razão da preponderância militar do país no período posterior ao fim da Guerra Fria.

De acordo com informações obtidas através do Portal da ONU, os Estados Unidos, ao longo dos anos 1990 e 2000, participaram ativamente de uma série de operações de paz – *Peace Keeping Operations* (PKO) – em diferentes localidades do globo, o que demonstra, mais uma vez, o lugar de destaque dos temas da guerra e da paz na agenda de política exterior do país (UN, 2018).

É importante destacar também que a aliança militar entre estadunidenses e europeus firmada no período da Guerra Fria foi mantida nos anos sucessivos. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi criada com o objetivo de formalizar entre estes países uma área de proteção mútua contra ataques externos. De acordo com Ikenberry (2001), no decorrer dos anos 1990, a OTAN figurou como um importante canal de cooperação entre a América do Norte e o continente europeu.

Diferentemente dos Estados Unidos, o Brasil é um país com pouca tradição em conflitos internacionais. Oliveira (2005) considera que o país esteja localizado em uma região caracterizada por grande estabilidade. Neste sentido, a presente análise tomará as questões relativas ao comércio internacional como tema de maior relevância na política exterior brasileira, no período estudado por esta tese.

Tal como apresentado no capítulo anterior, a democracia brasileira foi reconstruída no final dos anos 1980 após longo período de autoritarismo. Na esteira deste processo, a economia do país também tomou novos rumos nas décadas seguintes, ampliando o seu volume comercial e buscando novos mercados consumidores.

Ao observar o tema do comércio internacional, Sarquis (2011) considera que seus fluxos tenham sido muito variantes ao longo da história recente do Brasil. Depois da década do “milagre” (1970), sucedido pela “década perdida” (1980), os anos 1990

iniciavam-se com um importante processo de abertura econômica e comercial do Brasil, trazendo o tema novamente para o centro da agenda internacional (SARQUIS, 2011).

O sistema eletrônico do Departamento de Atos Internacionais (DAI) do Itamaraty, chamado de “Concórdia”, registra que entre os anos de 1995 e 2016, ou seja, um período de 21 anos, o Brasil tenha assinado 3555 Tratados e acordos internacionais com diversos países do mundo (CONCÓRDIA, 2018)⁹. Quando a expressão “comércio internacional” é inserida na ferramenta de busca avançada deste arquivo, o sistema gera um relatório com 1528 incidências.

Significa dizer que no período sob análise deste estudo, 43% dos acordos bilaterais firmados pelo Brasil foram referentes aos temas da cooperação comercial, o que indica a relevância deste assunto para a política externa do país. Outras expressões temáticas foram incluídas na ferramenta de busca, indicando um total de 853 acordos relativos à integração regional (24%), 426 atos internacionais referente ao transporte (12%), 322 sobre relações consulares (9%), 208 sobre ciência e tecnologia (5,8%), 126 sobre temas de educação (3,5%) e 2,7% referentes a outros temas.

A partir destas informações aqui apresentadas é possível observar que os temas relativos ao comércio internacional foram considerados como muito importantes para a política exterior brasileira ao longo do período aqui analisado. É possível que haja variações importantes ao longo dos anos analisados, o que poderá ser verificado posteriormente na sequência deste estudo. Com base no argumento de Vigevani e Cepaluni (2011) espera-se encontrar maiores fluxos comerciais a partir do ano de 2003.

Como forma de facilitar a visualização dos dados acima apresentados, os mesmos estão dispostos no quadro que segue:

Quadro 3: A divisão temática dos atos internacionais no Brasil (1995 a 2016)

Tratados e acordos por tema	Número	Porcentagem do total (%)
Comércio Internacional	1528	43
Integração Regional	853	24
Transporte	426	12
Relações Consulares	322	9

⁹ O sistema Concórdia, do Departamento de Atos Internacionais (DAI) do Ministério de Relações Exteriores (MRE) do Brasil está passando por um processo de readaptação e neste sentido retirou do ar os atos internacionais firmados pelo país de maneira multilateral. Os números apresentados referem-se, portanto, aos Tratados e acordos firmados bilateralmente pelo Brasil.

Ciência e Tecnologia	208	5,8
Educação	126	3,5
Outros	92	2,7
Total	3555	100

Fonte: CONCÓRDIA (2018)

É importante ressaltar, também, que desde a redemocratização em 1988 o Brasil participou de importantes processos de integração voltados para o comércio. No ano de 1991, através do Tratado de Assunção, o Brasil estabeleceu com a Argentina, o Paraguai e o Uruguai, uma União Aduaneira – o MERCOSUL – que, a despeito de suas imperfeições, facilitou o comércio entre estes países (MENDONÇA, 2013).

Vizentini (2004) observa, também, os esforços realizados pela diplomacia brasileira no sentido de promover a construção de uma Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) que, posteriormente, nos anos 2000, foi abortada em razão de mudanças no contexto político e econômico da região (MENDONÇA, 2013).

Em relação ao comércio internacional o Brasil também se apresentou como um importante *player* nas rodadas de negociação da OMC, especialmente na formação do G-20 que reuniu diversas economias emergentes em torno das discussões acerca das barreiras econômicas e do livre mercado (VIZENTINI, 2013). Nos anos 2000, especificamente a partir da posse do presidente Lula, a cooperação comercial passa a diversificar o seu foco, alcançando parceiros não tradicionais, entre os quais se destacam países asiáticos e africanos (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Neste período também é possível observar a formação de blocos de países emergentes para a construção de acordos de cooperação que não se restringem ao comércio, mas que incluem esta temática. Entre estes arranjos internacionais estão o IBAS, formado por Índia, Brasil e África do Sul e o BRICS, que além destes incluem também a Rússia e a China (VIZENTINI, 2013).

Estas evidências aqui apresentadas têm como objetivo indicar a relevância da cooperação comercial para a agenda da política exterior brasileira no período analisado por este estudo. Ao longo deste período o Brasil alcançou, também, seu recorde em fluxos comerciais para diversos mercados internacionais (SARQUIS, 2011).

Como forma de tornar a comparação entre os dois países mais adequada, os temas apresentados – segurança e cooperação comercial – serão utilizados como objeto de

análise tanto para o caso do Brasil quanto para os Estados Unidos. Neste sentido é importante reiterar que o recorte temático se deu em razão da sua grande centralidade.

Na próxima seção serão apresentados os critérios utilizados pelo presente estudo na operacionalização da variável *centralidade da política exterior*. A partir destes critérios será possível caracterizar esta política específica como sendo mais ou menos central em cada um dos dois países analisados.

3.2 As variações na centralidade da política externa

Definido no primeiro capítulo deste estudo, o conceito de centralidade da política exterior refere-se, essencialmente, à relevância dos assuntos internacionais no conjunto de políticas públicas produzidas por determinado Estado. É importante, portanto, que a forma de operacionalização desta variável seja apresentada de maneira clara.

Quando da definição deste conceito, no capítulo inicial, foram apresentados, também, os indicadores que dariam subsídios à classificação da política exterior de um país como sendo mais ou menos central. São eles: a posição do país no Sistema Internacional e o nível de competitividade no qual este país está inserido.

Ao classificar a potencialidade dos países pertencentes aos grupos IBAS e IBSA, Oliveira (2012) tomou como referência uma série de indicadores que são oriundos de duas diferentes abordagens teóricas do campo das Relações Internacionais.

Foram tomadas, neste sentido, as abordagens estrutural e comportamental e a partir daí os países foram classificados em relação à sua potencialidade. Sobre a abordagem estrutural, tributária da Teoria Realista das Relações Internacionais, é importante esclarecer que a mesma toma como referência indicadores relacionados à capacidade bélica, militar e estratégica dos Estados. Esta abordagem é assim chamada por considerar que o Sistema Internacional é uma estrutura estadocêntrica que diferencia as suas unidades por suas capacidades materiais (WALTZ, 1979).

A seu turno, a abordagem comportamental, utilizada por Oliveira (2012) como referencial para a classificação dos países no Sistema Internacional, está baseada em critérios analíticos fornecidos pela Teoria Liberal-Institucionalista das Relações Internacionais. Esta abordagem é assim chamada por partir da análise do comportamento dos Estados, sobretudo relativamente à sua participação em instituições multilaterais e em representações de grupos de países, como fator de definição do seu *status* no plano internacional, consideram Keohane e Nye Jr. (1989).

O modelo analítico apresentado por Oliveira (2012) combina essas duas abordagens – estrutural e comportamental – para entender a posição dos países no Sistema Internacional. Neste sentido, retomando o argumento proposto pela autora, a posição do Brasil e dos Estados Unidos será definida, primeiramente em função do seu Produto Interno Bruto (PIB), do seu PIB *per capita*, da sua população, da sua extensão territorial, da porcentagem do PIB gasto no setor militar, do seu gasto militar total, do seu efetivo de Forças Armadas, do seu volume de exportação de armas e da posse – ou não – de armamentos nucleares (OLIVEIRA, 2012).

Em uma segunda perspectiva, tal como realizado por Oliveira (2012), serão considerados os fatores oriundos do comportamento destes dois países, a saber, a sua participação em instituições e grupos de países. Estes fatores serão analisados a partir de evidências relativas ao seu engajamento em missões de paz e no comércio internacional.

Uma vez apresentados estes dados, relativamente aos dois países sob análise será possível identificar empiricamente qual deles ostenta uma posição internacional de maior preponderância, contribuindo, assim, para a classificação de sua política externa como mais ou menos central no conjunto de suas políticas públicas.

Para a análise dos níveis de competitividade relativos às regiões dos países aqui estudados serão utilizados alguns pressupostos da chamada Escola de Copenhague que busca entender as questões de segurança internacional a partir de um enfoque regionalista. Neste sentido, de forma semelhante ao que foi realizado por Oliveira (2012), para além dos níveis doméstico e sistêmico, o nível regional também será aqui considerado.

Buzan e Wæver (2003), importantes expoentes desta abordagem, consideram que as questões de segurança estejam mais intrinsecamente relacionadas à região na qual determinado país está localizado. Os autores consideram, entretanto, que a despeito deste olhar baseado no regionalismo, os países também possam sofrer influência direta da relação de poder estabelecida no nível sistêmico.

No mesmo sentido, Walt (1987) enfatiza que “a simples adjacência física tende a gerar maior contato entre países vizinhos se comparado a países localizados em áreas afastadas” (p. 276). É neste sentido que esta seção terá como foco o entendimento da lógica de poder observada no âmbito regional como forma de operacionalizar as possíveis variações no nível de competitividade entre os países sob análise.

O olhar sobre os complexos regionais de segurança (CRS) é a principal contribuição de Buzan e Wæver (2003) que os define como “conjuntos de unidades cujos

principais processos relativos à segurança estão interligados, não podendo ser razoavelmente analisados ou resolvidos de forma isolada uns dos outros” (p.44).

Esta abordagem toma como pressuposto que os CRS se organizam, necessariamente, em um ambiente anárquico. Significa dizer que não há uma autoridade central que sobreponha todos estes sistemas. Esta lógica anárquica pode ser observada, também, no interior dos CRS que a despeito de sua classificação no que se refere à sua polaridade são formados por Estados soberanos (BUZAN; WÆVER, 2003).

Os autores consideram o Estado o principal ator – ainda que não o único – para o entendimento das questões relativas à segurança internacional. Os CRS são compostos, portanto, por Estados que se organizam a partir de estímulos regionais e sistêmicos.

É importante ressaltar que Buzan e Wæver (2003) percebem como indispensável a análise das balanças de poder regionais como forma de construir cenários que se refiram à competitividade entre os Estados. É por este motivo que esta ferramenta analítica foi inserida no presente estudo.

De acordo com esta literatura os CRS podem ser categorizados em dois tipos fundamentais: padrão e centrado. No primeiro caso não há presença de potências globais, sendo os padrões de competitividade definidos a partir da polaridade regional. Os CRS centrados, por sua vez, contam com *great powers* – ou *superpower* – a nível sistêmico e podem ser divididos em quatro subtipos: 1) unipolares, quando há um *great power* como polo; 2) unipolares com um *superpower* como polo; 3) integrados por instituições e não por um poder regional e 4) unipolar cuja potência regional não é um *great power* (BUZAN; WÆVER, 2003).

Para facilitar o entendimento dos diferentes tipos de CRS centrados, os autores apresentam alguns exemplos. O primeiro deles diz respeito à porção sul do continente africano, caracterizado como um CRS unipolar com um *great power* como polo. De acordo com os autores, esta classificação se baseia na superioridade da África do Sul em relação aos seus vizinhos em termos de potencialidade material.

O segundo exemplo refere-se à União Soviética no período da Guerra Fria, caracterizada por Buzan e Wæver (2003) como sendo um CRS unipolar cujo polo é um *superpower*. A terceira categoria – CRS integrado por instituições – é representada pelo exemplo da União Europeia, onde se observa um papel de destaque de suas instituições de natureza supranacional.

Buzan e Wæver (2003) não encontraram, até o momento da publicação de seu estudo um exemplo empírico referente ao quarto tipo de CRS, a saber centrado e unipolar

cuja potência regional não é um *great power*. Posteriormente, Fuccille e Rezende (2013) consideraram que o Brasil seja um polo de poder em sua região mesmo não se apresentando como uma grande potência global. Como forma de facilitar a visualização da tipologia de complexos regionais de segurança, os mesmos serão organizados no quadro que se apresenta a seguir:

Quadro 4: Os tipos de complexo regionais de segurança

Padrão	Ausência de <i>superpowers</i> ou <i>great powers</i>
Centrado	Unipolar com <i>great power</i> como polo
	Unipolar com <i>superpower</i> como polo
	Integrado por instituições e não por um poder regional
	Unipolar cuja potência regional não é um <i>great power</i>

Fonte: Buzan e Wæver (2003)

A partir da análise acerca da balança de poder no contexto regional e sistêmico será possível caracterizar o Brasil e os Estados Unidos em um dos tipos de CRS apresentados acima. Em relação à estabilidade destes arranjos regionais, Buzan e Wæver (2003) consideram como mais estáveis os CRS em que o país central oferece oportunidades aos demais países de participar do processo político regional.

Neste sentido, para além da classificação dos complexos de segurança regional é importante para o estudo que aqui se desenvolve analisar as relações entre os polos regionais e os demais países que os compõem. A partir desta análise será possível ao presente estudo observar as variações no grau de competitividade regional dos Estados sob exame: quando mais estáveis forem os CRS no qual estes estão inseridos, menor será o nível de competitividade. Em suma: estabilidade e competitividade crescem de maneira inversa uma da outra (BUZAN; WÆVER, 2003).

Para facilitar a visualização e o entendimento do argumento pelo leitor, os indicadores que se referem à variável independente deste estudo foram organizados no quadro que segue abaixo:

Quadro 5: Indicadores relativos à Centralidade da Política Externa

Centralidade da política externa	Posição do país no Sistema Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • PIB, PIB per capita, população, extensão territorial, porcentagem do PIB gasto no setor militar, gasto militar total, efetivo em Forças Armadas, volume de exportação de armas e posse de armamento nuclear • Participação em instituições internacionais (operações de paz e comércio) (OLIVEIRA, 2012)
	Nível de competitividade	<ul style="list-style-type: none"> • Tipologia de Complexos de Segurança Regional (CRS) <p>(BUZAN; WÆVER, 2003)</p>

Fonte: Elaboração própria

É importante reiterar que a centralidade da política externa de um país, de acordo com o modelo aqui desenvolvido, deve variar em razão dos efeitos combinados entre os dois indicadores acima apresentados: posição do país no Sistema Internacional e o nível de competitividade regional no qual o mesmo está inserido.

No capítulo final desta tese, será apresentado um conjunto de evidências empíricas cujo objetivo é demonstrar ao leitor as variações na centralidade da política externa. Por ora, a seção a seguir se encarregará de operacionalizar a configuração da Presidência Institucional.

3.3 As variações na configuração da Presidência Institucional

Uma vez apresentados os critérios a serem utilizados na operacionalização da centralidade da política exterior, a presente seção se encarregará de realizar um trabalho semelhante para as variações na configuração da Presidência Institucional dos dois países sob análise.

Desde o surgimento do EOP nos Estados Unidos a presidência daquele país vem ganhando maior estrutura e novas funções, com o objetivo de subsidiar os chefes do Poder Executivo daquele país na condução de seu governo (BURKE, 1992). Para entender o desenvolvimento da Presidência Institucional é necessário observar a dinâmica política e institucional do país, sobretudo a relação entre os Poderes.

Com base na estrutura das instituições estadunidenses, Rudalevidge e Lewis (2005) chamam a atenção para as fragilidades impostas aos presidentes. De acordo com os autores estes podem estar inseridos em contextos de maior ou de menor hostilidade e responder a estes estímulos por meio de diferentes estratégias institucionais.

A principal estratégia analisada pelos autores refere-se à centralização da Presidência Institucional. Nestes termos, é importante ressaltar que em contextos mais competitivos do ponto de vista político observa-se uma maior fragilidade dos presidentes. Esta fragilidade gera um processo de centralização das estruturas de assessoramento presidencial, cujo objetivo é garantir, ao representante máximo do Poder Executivo, condições de barganha estabelecidas por meio de um suporte informacional adequado (RUDALEVIDGE; LEWIS, 2005).

Desta forma, é importante reiterar que o foco principal do estudo proposto pelos autores incide sobre os padrões de barganha política observados neste contexto de competição democrática. Ao descrever o processo de ampliação da complexidade do EOP ao longo de quase seis décadas, Burke (1999) considera que este fenômeno tenha se dado, sobretudo, em razão do aumento nos custos dispensados pelo presidente para a construção e implementação de sua agenda política.

Para o desenvolvimento da presente tese é importante observar como a rede de assessoramento presidencial no Brasil e nos Estados Unidos foi sendo alterada ao longo do período cronológico sob análise, que se inicia na transição entre os anos 1980 e 1990 e se encerra no ano de 2016 com as mudanças de governo em ambos os países.

Em relação ao entendimento do processo de institucionalização da presidência nos Estados Unidos, Ragsdale e Theis (1997) identificaram algumas características importantes. De acordo com os autores, ao longo do período por eles estudado, a presidência estadunidense tornou-se mais autônoma em relação às demais burocracias do Estado, tornando-se capaz de participar mais ativamente dos processos democráticos lá estabelecidos. Os autores observaram também que as estruturas burocráticas ligadas à presidência passaram a ser mais duráveis.

Ragsdale e Theis (1997) chamaram, também, a atenção para a maior complexidade da presidência ao longo dos anos, indicada a partir da diferenciação de suas unidades e do volume de trabalho realizado pelas mesmas. Este estudo, além apresentar a evolução da presidência ao longo do período estudado pelos autores, toma como foco a forma como a mesma foi sendo modificada.

Neste mesmo sentido de se analisar a evolução da presidência nos Estados Unidos, Krause (2002) toma como relevante a interação entre as estruturas burocráticas que suportam os presidentes e o Congresso. Nesse sentido, o autor deixa de analisar estritamente a forma como o desenvolvimento da presidência se dá e passa a desenvolver hipóteses acerca do motivo pelo qual ela se desenvolve.

Frente ao grande dinamismo congressional nos Estados Unidos a presidência do país se viu impelida a ampliar-se e a tornar-se mais preparada para participar do processo decisório no país. Este processo de ampliação e de complexificação observada por Krause (2002) refere-se ao aumento das funções da presidência, bem como à ampliação de investimentos financeiros sobre a atividade presidencial. O autor desenvolveu o seu estudo a partir da observação das variações no tamanho do *staff* que se encontra submetido ao presidente daquele país.

Krause (2002) trouxe, ainda, novas combinações de forças para a discussão da Presidência Institucional. De acordo com o autor, a estrutura da presidência poderia ser impactada por fatores importantes como a ampliação do PIB do país, o aumento em suas despesas públicas e a composição partidária do Congresso.

Ainda com base no relacionamento entre a presidência e o Congresso, bem como com outras esferas tais como a mídia e a sociedade organizada, Dickinson e Lebo (2007) aprimoram a operacionalização dos conceitos já utilizados pela literatura. A partir de ferramentas metodológicas mais apuradas, os autores buscam construir parâmetros quantitativos para o entendimento do impacto do contexto político sobre a configuração da Presidência Institucional na democracia estadunidense.

Mais recentemente Inácio, Llanos e Nunes (2017) propuseram um estudo sobre as possíveis flutuações no tamanho da Presidência Institucional em diversos países da América Latina e nos Estados Unidos. De acordo com os autores, a estrutura da presidência tem oscilado de forma considerável entre estes países bem como entre os mandatos presidenciais neles estabelecidos.

Em comparação ao presidente dos Estados Unidos, os presidentes da América Latina podem ser considerados como fortes, tomando por base suas capacidades

institucionais de influenciar no processo legislativo de seus países (ARANTES; COUTO, 2012). A partir dessas diferentes capacidades presidenciais Inácio, Llanos e Nunes (2017) buscam o entendimento de como e quando os custos transacionais destas democracias podem influenciar na construção da Presidência Institucional.

O tipo de governo praticado nos países vem sendo analisado como uma variável de grande impacto para a presidência (INÁCIO; LLANOS, 2016) e com base nesta afirmação, Inácio, Llanos e Nunes (2017) desenvolvem o seu argumento a partir da observação de três diferentes dimensões. A primeira delas refere-se à capacidade institucional e partidária dos presidentes em construir maiorias legislativas que garantam o sucesso de sua agenda política.

A segunda dimensão diz respeito à configuração do gabinete presidencial que pode gerar constrangimentos à atuação do presidente em razão da relação partidária que compõe este porfolio ministerial. Por fim, Inácio, Llanos e Nunes (2017) tomam como referência o padrão das alianças verticais produzidas pelos presidentes entre a esfera federal e as unidades subnacionais.

Com base na dinâmica destas três dimensões analíticas, os autores propõem hipóteses acerca das oscilações no número de unidades burocráticas construídas sob a autoridade do presidente. É importante destacar que, embora o número de agências da Presidência Institucional seja tomado como indicador desta variável, o estudo referenciado busca analisar, de forma mais profunda, a dinâmica da construção do processo decisório praticado nos países por eles observados.

A apresentação dos argumentos propostos pela literatura tornou-se indispensável para o presente estudo como forma de demonstrar ao leitor as diversas formas de operacionalizar a variável referente à Presidência Institucional. Para efeito desta tese, tomar-se-ão como unidades de análise o número de unidades que compõem a Presidência Institucional no Brasil e nos Estados Unidos, o volume orçamentário a estas destinado e, com um caráter mais qualitativo, a existência de unidades específicas para o tratamento dos temas de política exterior.

Dada a discrepância da realidade econômica dos dois países aqui analisados será importante construir uma relação entre o orçamento de suas presidências institucionais e o volume orçamentário geral, destinado às demais políticas públicas realizadas por estes Estados. É importante, também, que para efeito da análise deste indicador, o presente estudo uniformize tais valores em uma mesma moeda, no caso o dólar.

Os indicadores referentes ao tamanho da Presidência Institucional serão dispostos no quadro a seguir como forma de facilitar a sua visualização:

Quadro 6: Indicadores relativos à Configuração da Presidência Institucional

Configuração da Presidência Institucional	Número de unidades (INÁCIO; LLANOS; NUNES, 2017)
	Unidade(s) Voltada(s) exclusivamente para o(s) tema(s) mais centrais da política externa.
	Volume Orçamentário (DICKINSON; LEBO, 2007)

FONTE: Elaboração própria

A partir da operacionalização das variáveis desenvolvidas neste capítulo será possível ao estudo que aqui se empreende analisar as variações da centralidade da política exterior do Brasil e dos Estados Unidos com maior precisão analítica. No mesmo sentido, a configuração da Presidência Institucional poderá ser avaliada com base em critérios objetivos, indicando maior ou menor força desta estrutura.

No último capítulo deste estudo se buscará, com base na empiria, avaliar se existe relação entre a centralidade política exterior e a estrutura da Presidência Institucional.

3.4 Considerações finais do capítulo

Este terceiro capítulo foi desenvolvido no sentido de apresentar ao leitor a operacionalização das variáveis que orientam o presente estudo. É importante salientar que diferentemente da grande parte dos estudos sobre esta temática, o argumento aqui desenvolvido baseia-se em variável situada na confluência de dois níveis de análise: o doméstico e o sistêmico.

A variação da centralidade da política exterior será estudada a partir de dois indicadores. O primeiro destes indicadores refere-se à posição do país no Sistema

Internacional e o segundo diz respeito aos níveis de competitividade em que os países estão inseridos, tanto no plano regional quanto no nível sistêmico.

Para a análise da posição internacional do Brasil e dos Estados Unidos serão considerados fatores advindos de diferentes abordagens do campo das Relações Internacionais, a saber, as abordagens sistêmica e comportamental (OLIVEIRA, 2012). O primeiro viés teórico toma como referência características ligadas à capacidade bélica, militar e estratégica dos Estados, incluindo, também, fatores afetos à capacidade econômica dos mesmos. O segundo viés teórico, por sua vez, baseia-se em fatores relativos à inserção internacional dos Estados em organismos multilaterais.

Por sua vez, o nível de competitividade regional será analisado a partir da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança, proposta por Buzan e Wæver (2003). A partir do argumento dos autores é possível observar os sistemas e subsistemas de segurança nos quais os países estão inseridos e assim classificá-los como mais ou menos competitivos. É importante observar que a análise destas características leva em consideração três níveis de análise distintos: o doméstico, o regional e o sistêmico.

A partir da combinação destes dois indicadores acima apresentados, tornar-se-á possível comparar a centralidade da política exterior nos dois países. Reitera-se, mais uma vez, que o recorte temático proposto por esta tese foi realizado em função da grande relevância dos temas selecionados na agenda de políticas públicas dos países.

Definiu-se, também neste capítulo, que a variável *Presidência Institucional* será operacionalizada a partir de três indicadores: o número de unidades submetidas à autoridade presidencial, o volume orçamentário destinado a cada unidade e a existência – ou não – de unidade específica que trate dos temas analisados.

Neste sentido, estes indicadores serão responsáveis pela definição de uma Presidência Institucional mais ou menos forte. Tal como apresentado ao longo deste estudo, para além da comparação entre estes dois países, serão observadas, também, as variações longitudinais deste fenômeno, iniciando-se em 1989 para o caso dos Estados Unidos e em 1995 para o caso brasileiro.

Dois episódios importantes serão considerados para a análise aqui desenvolvida. O primeiro deles refere-se aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que alcançaram o território dos Estados Unidos. Tomando como base os critérios adotados para a classificação da centralidade da política exterior dos países, espera-se que neste evento, a política exterior estadunidense tenha se tornado muito central no bojo das

políticas públicas daquele país. Especialmente por se tratar de um fenômeno relacionado à segurança e defesa do país, o mesmo tornou-se muito relevante para este estudo.

Um segundo episódio, este relativo ao Brasil, refere-se à eleição e posse do presidente Lula da Silva. A literatura tem demonstrado que a partir de 2003 as relações comerciais do país com os diversos mercados internacionais tenham sido modificadas de forma muito evidente. Vigevani e Cepaluni (2011) observam um importante *superavit* na balança comercial brasileira neste período baseado principalmente na busca de mercados não tradicionais para a economia do país.

Na sequência, o último capítulo desta tese tem como objetivo verificar se há alguma interação entre a centralidade da política externa e a configuração da presidência institucional e, em caso positivo, qual.

CAPÍTULO IV: O IMPACTO QUE VEM DE FORA

O título deste quarto capítulo está baseado na pergunta de pesquisa proposta por este estudo. A partir da observação das diferentes configurações da Presidência Institucional, questiona-se, aqui, se variáveis da política externa têm capacidade de influenciar no desenho da rede de assessoramento presidencial de um país.

Neste sentido, o “impacto que vem de fora” refere-se à possibilidade de que a centralidade da política exterior no Brasil e nos Estados Unidos leve o chefe do Poder Executivo nestes dois países a alterar a configuração de sua Presidência Institucional.

A análise da centralidade da política exterior dos países busca contribuir para o campo dos estudos presidenciais a partir de conceitos pouco utilizados em grande parte da literatura produzida sobre o tema. É sabido que os padrões de competição política no interior das democracias geram resultados significativos sobre a Presidência Institucional (RUDALEVIDGE, LEWIS, 2005). Resta saber se estímulos externos também possuem capacidade de impactar sobre este objeto de estudo.

Este último capítulo de tese será organizado em três seções. A partir dos critérios apresentados para a operacionalização das variáveis deste estudo, a primeira seção se encarregará de comparar a centralidade da política exterior nos dois países aqui selecionados. A segunda seção, a seu turno, realizará a comparação no que se refere à configuração da Presidência Institucional brasileira e estadunidense.

A segunda seção deste capítulo será dedicada, também, à análise das conexões observadas entre as variáveis. É importante ressaltar que esta seção também buscará analisar se a conexão entre as variáveis pode ser observada de maneira longitudinal.

A partir de uma análise empírica será possível, também, apresentar ao leitor quais são as agências pertencentes à Presidência Institucional dos dois países que tratam especificamente sobre os temas aqui selecionados: defesa e segurança e cooperação comercial. Para o caso brasileiro resalta-se a importância de se observar a Assessoria Especial da Presidência da República, responsável por auxiliar os presidentes na condução da política exterior do país de forma geral.

Nos Estados Unidos, por sua vez, o *National Security Council* (NSC) apresenta-se como uma importante agência no que se refere ao tema da segurança e, para os assuntos de comércio exterior, o *Office of United States Trade Representation* (USTR) figura como uma importante unidade de assessoramento presidencial.

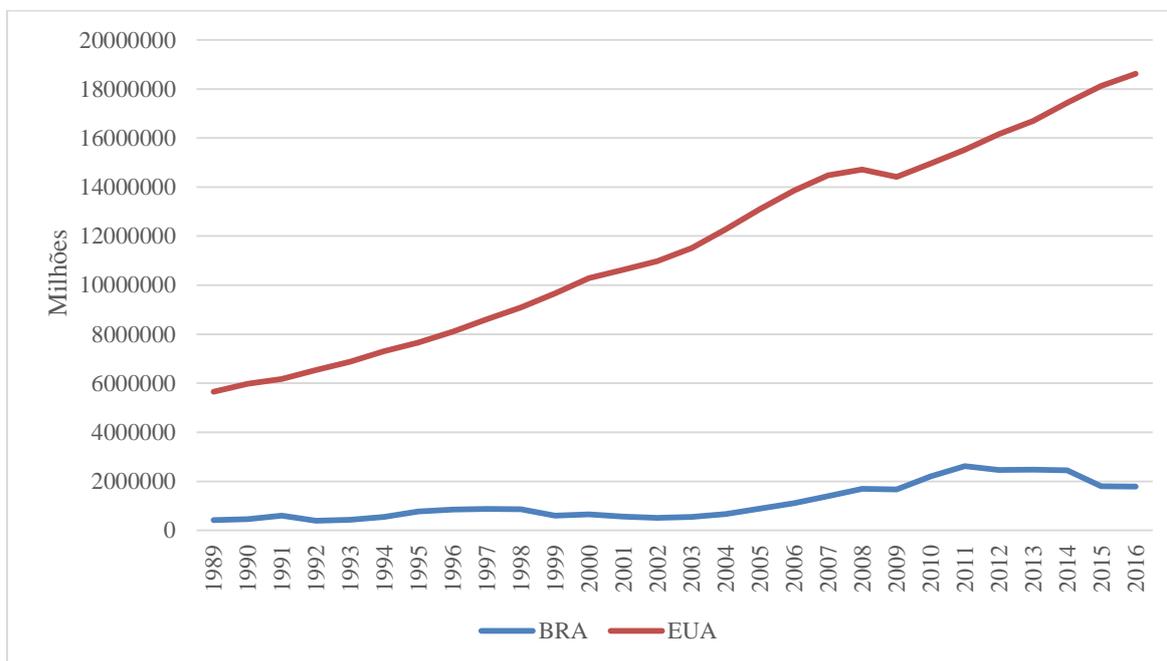
4.1 A centralidade da política exterior em perspectiva comparada

A centralidade da política exterior dos Estados foi operacionalizada neste estudo a partir de dois indicadores específicos, a saber a posição do país no Sistema Internacional e o nível de competitividade no qual o mesmo está inserido. Para a realização de uma análise que leve em consideração estes indicadores, é importante mergulhar na empiria de cada um dos países, tomando como base suas características.

Em um primeiro momento será considerado o fator relativo à posição sistêmica do Brasil e dos Estados Unidos que, tal como enunciado no capítulo anterior, está relacionada tanto às *capabilities* dos países quanto ao seu comportamento frente aos demais países que fazem parte deste Sistema.

Iniciando pelos indicadores econômicos, é importante evidenciar as variações no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e estadunidense na série histórica definida por este estudo, que se inicia com o fim da Guerra Fria em 1989.

Gráfico 1 – Produto Interno Bruto (1989-2016)



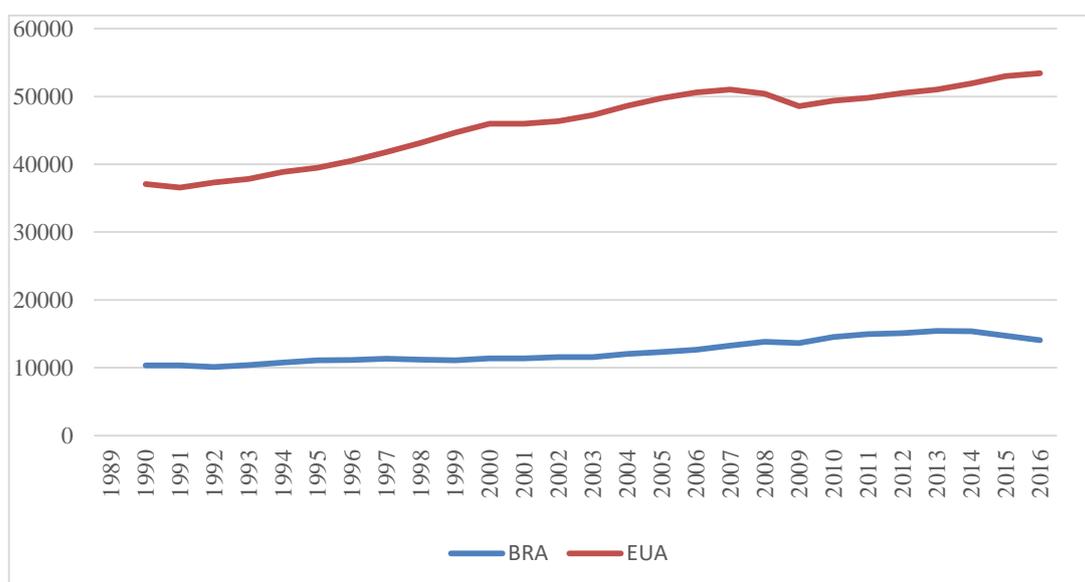
Fonte: Banco Mundial (2018)

A partir do gráfico acima apresentado é possível observar que desde o início do recorte cronológico definido por este estudo os Estados Unidos mantêm um PIB muito superior ao brasileiro. Para além da grande diferença entre os dois países no que se refere ao seu PIB é importante, também, chamar a atenção para as variações longitudinais. A

partir dos anos 2000 a diferença entre os dois países foi sendo ampliada e os Estados Unidos alcançaram o seu máximo patamar no que se refere à produção de riquezas no país. Este indicador contribui para o entendimento da centralidade da política externa dos países por representar a consolidação da liderança estadunidense.

É possível observar, também, a tendência de crescimento do PIB brasileiro a partir de 2003, período indicado pela literatura (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011) como importante na ampliação do comércio internacional do país. Além do PIB dos dois países sob análise, o modelo proposto por Oliveira (2012) levou em consideração o PIB per capita, que representa a riqueza produzida por cada país anualmente dividido pela sua população. Estes dados referentes ao Brasil e aos Estados Unidos podem ser observados no gráfico que segue abaixo:

Gráfico 2: PIB per capita em U\$ (1989-2016)



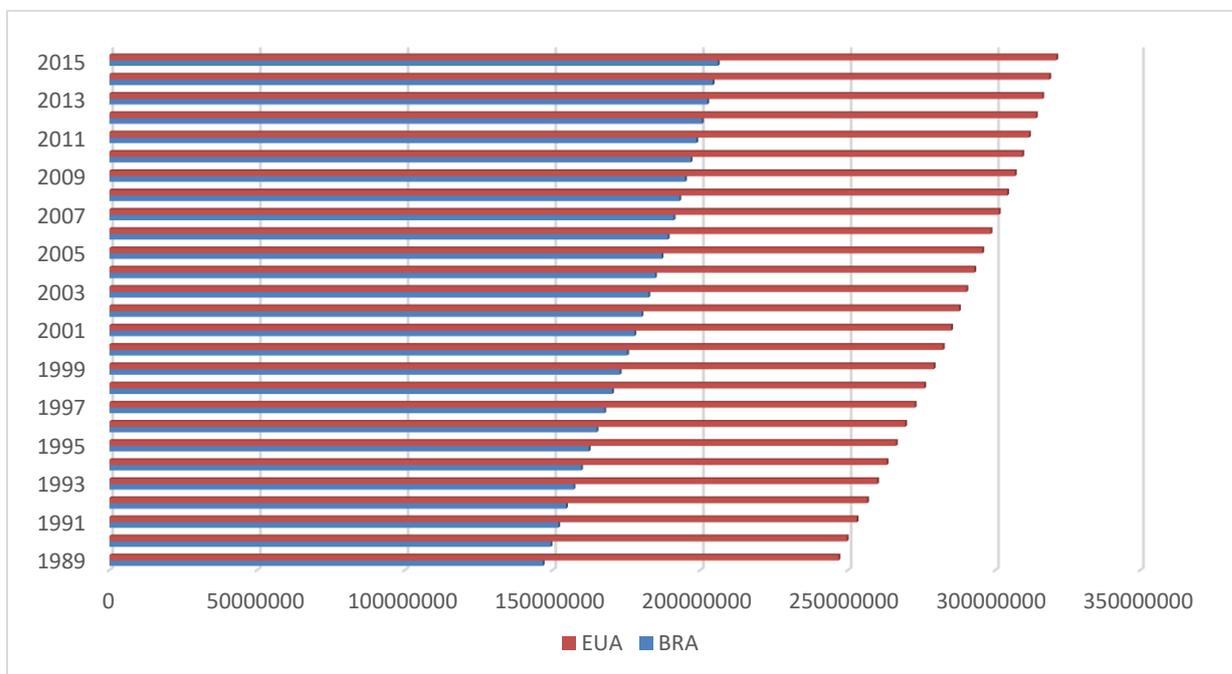
Fonte: Banco Mundial (2018)

A partir do gráfico 2 é possível observar que, também em termos de PIB per capita, os Estados Unidos e o Brasil estão em posições bastante distintas. Para o caso do Brasil é possível identificar que nos anos compreendidos entre 1995 e 2016 as variações neste indicador são bastante reduzidas. A inclinação da curva referente aos Estados Unidos é claramente mais acentuada que a curva observada para o caso brasileiro.

Como o PIB per capita leva em consideração a população total do país, é importante também apresentar estes dados, tal como realizado no trabalho desenvolvido por Oliveira (2012). O gráfico 3 (abaixo) apresenta as variações no quantitativo da

população dos dois países no período de mais de duas décadas analisado pelo presente estudo:

Gráfico 3: População Total (1989-2015)



Fonte: Banco Mundial (2018)

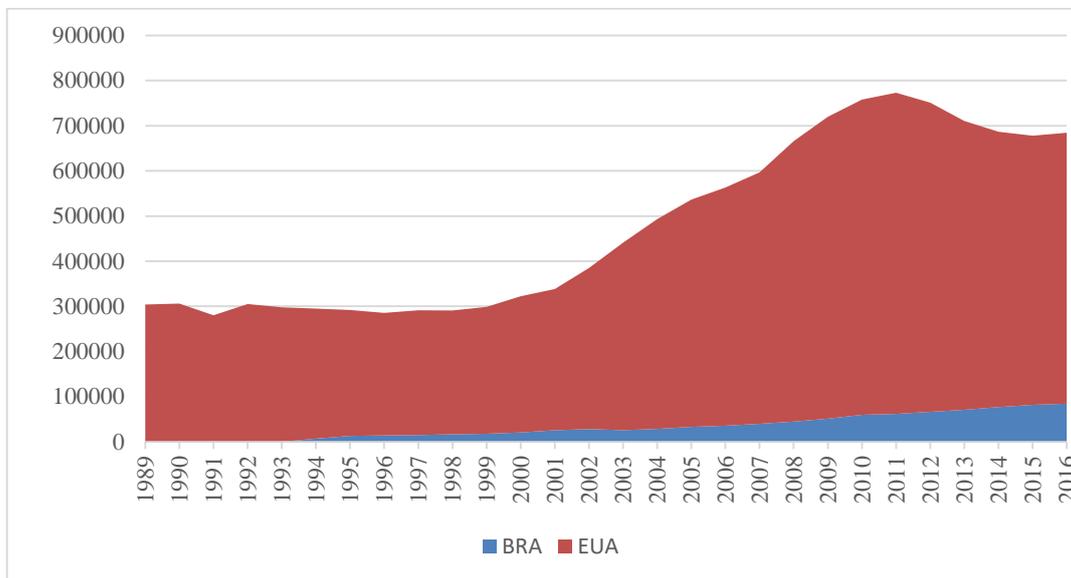
É possível observar na representação acima que, além dos índices econômicos, os Estados Unidos possuem uma população total bastante superior à brasileira. Não há, no período analisado, picos relativos a este indicador, o que representa um crescimento linear da população destes dois países. Reitera-se que, ao tomar como referência as grandezas apresentadas por Oliveira (2012) para indicar a posição dos países no Sistema Internacional, os Estados Unidos mantêm-se como um país de grande destaque.

Para além das informações de ordem econômica e populacional é importante destacar que tanto o Brasil quanto os Estados Unidos ostentam dimensões territoriais de grande porte, figurando, ambos, entre os maiores países do mundo. O território estadunidense é formado por 9.831.510 km² de extensão, sendo este o terceiro maior país do globo. A seu turno, o Brasil possui 8.515.770 km² de extensão apresentando-se como o quinto maior país (ESTATÍSTICAS, 2016).

No tocante à operacionalização da centralidade da política exterior dos países sob análise, evidências acerca da capacidade militar dos países são de grande valia. O gráfico

abaixo (gráfico 4) apresenta o volume de gastos totais do setor militar no Brasil e nos Estados Unidos ao longo do período analisado por esta tese:

Gráfico 4: volume de gastos totais no setor militar (em milhões de U\$)



Fonte: Banco Mundial (2018)

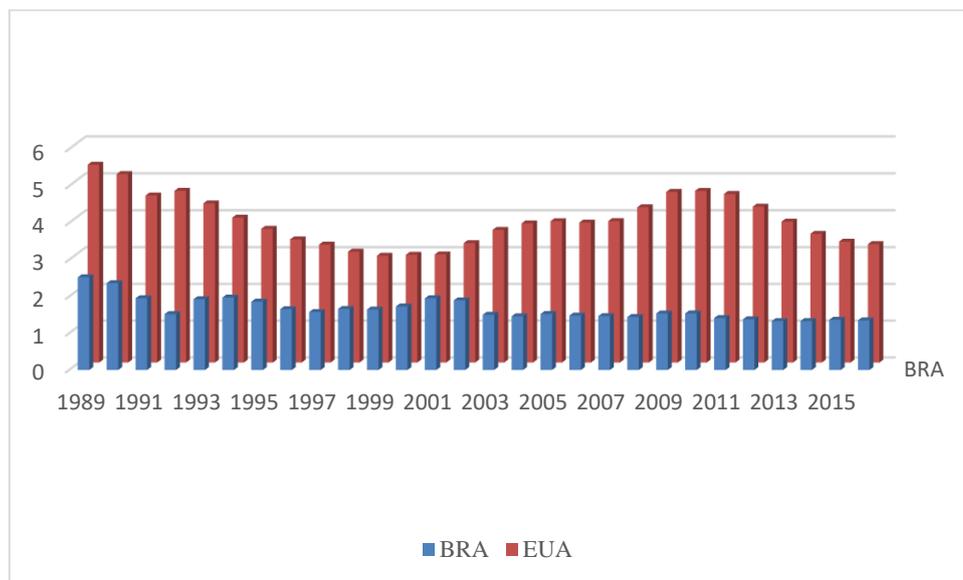
A representação gráfica acima apresentada indica uma relevante diferença entre os gastos militares nos Estados Unidos e no Brasil. É importante observar que a partir de 2002, ano seguinte aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos ampliaram consideravelmente o seu investimento no setor militar, alcançando os seus valores máximos em todo o período analisado.

Esta consideração é importante porque garante maior sustentação empírica à defesa de que neste período a política externa estadunidense tornou-se mais central no conjunto de políticas públicas produzidas por aquele Estado. Tal como observa Pecequillo (2011) a luta contra o terrorismo internacional alterou de forma substancial os padrões em termos de investimento militar naquele país.

Em razão da grande diferença econômica entre os dois países aqui analisados, será considerado também a porcentagem do PIB destinado ao setor militar dos países. Este indicador é considerado por Oliveira (2012) como importante na classificação dos países no que se refere à sua posição internacional. A partir da representação observada no gráfico 5 que segue abaixo, é possível observar que, em termos relativos, o Brasil investe bem menos no setor militar que os Estados Unidos.

Através desta representação é possível observar, também, picos na porcentagem investida pelos estadunidenses neste setor. Especialmente nos primeiros anos em que o país passou a exercer função de superpotência global e nos anos imediatamente posteriores aos atentados terroristas ao território dos Estados Unidos, os gastos militares foram maiores se comparados a outros períodos.

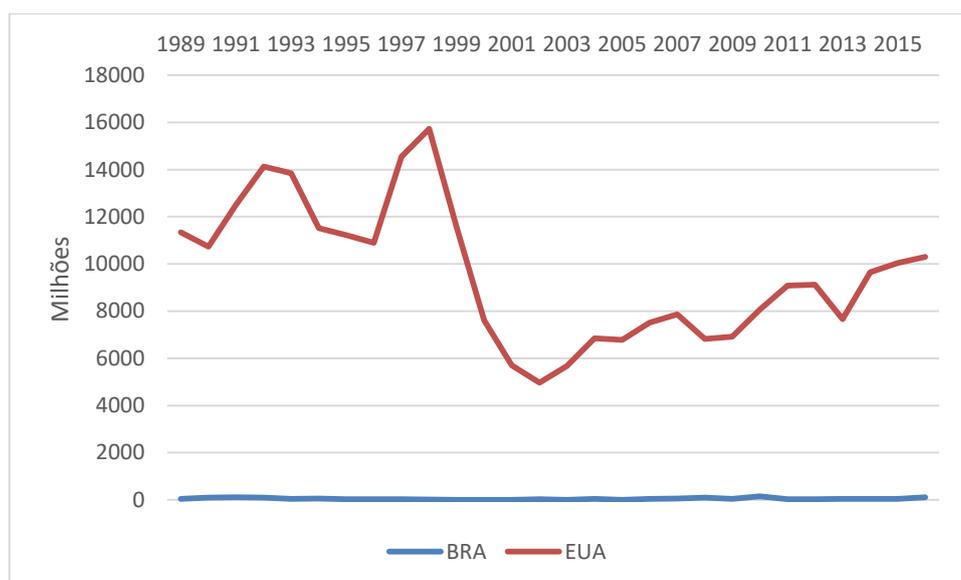
Gráfico 5: gasto militar em percentual do PIB (%)



Fonte: Banco Mundial, 2018

Mais uma vez é possível inferir, com base nestas informações aqui apresentadas, que o ano de 2001 foi um marco importante no que se refere à ampliação da centralidade dos temas de política exterior nos Estados Unidos. Em razão do novo contexto de segurança vivenciado pela democracia estadunidense, o foco de sua agenda política foi alterado, levando para o topo as questões relativas ao combate ao terrorismo internacional, defende Velasco e Cruz (2012).

Ainda sob referência do estudo desenvolvido por Oliveira (2012), é importante observar a participação brasileira e estadunidense no comércio internacional de armas. Com base na abordagem material das Relações Internacionais a autora observa neste indicador uma importante caracterização dos países relativamente à sua posição no cenário internacional. Desta forma, o gráfico 6 representa em milhões de armas exportadas, a inserção dos países neste mercado específico ao longo do período analisado. Com base no gráfico 6 (abaixo) é possível observar a grande discrepância entre os países no que se refere ao fluxo de exportação de armas para os mercados internacionais, com a sobreposição visível dos Estados Unidos sobre o Brasil.

Gráfico 6: Volume de exportação de armas

Fonte: SIPRI (2018)

A partir deste indicador é possível entender que o Brasil e os Estados Unidos ocupam lugares muito diferentes no Sistema Internacional, sobretudo no que se refere aos temas relativos à defesa e a segurança. Ao considerar a relevância do indicador relativo à exportação de armas aos mercados internacionais Oliveira (2012) se baseia, também, em uma abordagem sistêmica que prioriza variáveis relativas às capacidades materiais dos Estados para a sua classificação quanto à sua posição no nível sistêmico.

De acordo com o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2018), o Brasil está localizado em uma região geográfica desnuclearizada, o que indica mais uma importante diferença entre o Brasil e os Estados Unidos.

Com base no Tratado de não-proliferação de Armas Nucleares (TNP), firmado em 1968, existem apenas cinco países em todo o mundo que são detentores legais de armamentos nucleares: os Estados Unidos, a Rússia, o Reino Unido, a França e a China. A Índia, o Paquistão e Israel, a despeito de também serem possuidores deste tipo de armamentos, não são signatários do TNP (OLIVEIRA, 2012).

Os Estados Unidos realizaram o seu primeiro teste nuclear em 1945 e com base em dados recentes apresentados pelo SIPRI contam com cerca de 1750 ogivas nucleares localizada em mísseis e em bases operacionais (SIPRI YEAR BOOK, 2018).

Ademais, os Estados Unidos contam, também com mais de 2000 ogivas nucleares armazenadas e 2650 ogivas de outra natureza, totalizando um inventário total de 6450

ogivas nucleares, podendo ser, portanto, classificada com uma das maiores potências nucleares do mundo ainda nos dias atuais (SIPRI YEAR BOOK, 2018).

De acordo com o *SIPRI Year Book 2018* os Estados Unidos atualmente são superados apenas pela Rússia em matéria de capacidade nuclear que, por sua vez, conta com inventário total 6850 ogivas. Neste sentido, com base nas informações aqui apresentadas, é possível caracterizar os Estados Unidos como sendo a grande potência mundial pós-Guerra Fria em termos de capacidade material.

Para a continuidade da análise da posição dos países no cenário internacional Oliveira (2012) toma também como referências características advindas da abordagem comportamental das Relações Internacionais. A comparação entre os países é realizada pela autora principalmente com base em sua participação em organismos internacionais, indicada pela cessão de tropas às operações de paz das Nações Unidas e pela sua participação no comércio mundial.

Estes indicadores são importantes para o presente estudo por referirem-se aos temas observados como mais relevantes na agenda de política exterior do Brasil e dos Estados Unidos. Nestes termos, com base na abordagem comportamental apresentada no argumento proposto por Oliveira (2012) é importante considerar que os países analisados por este estudo são participantes de dezenas de instituições multilaterais, tanto a nível global quanto a nível regional.

O *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) é um dos mais importantes acordos de livre comércio regionais existentes no mundo e foi firmado pelos Estados Unidos, Canadá e México em 1994 com o objetivo de reduzir os custos relativos ao comércio exterior entre os países signatários (VIZENTINI, 2004).

Os Estados Unidos participam também, desde a década de 1940, de uma aliança militar denominada *North Atlantic Treaty Organization* (NATO, ou em português OTAN) cujo objetivo inicial foi de estabelecer um pacto de mútua proteção entre europeus e estadunidenses. Com o fim da Guerra Fria, a OTAN continuou sendo um importante canal de relacionamento entre os dois continentes no que se refere a assuntos ligados à segurança internacional, defende Velasco e Cruz (2012).

Além destes, os Estados Unidos são membros fundadores da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ambas as Organizações possuem uma complexa rede de agências que trabalham os mais diversos temas a partir da coletividade dos países (PECEQUILO, 2012). No plano regional o país

participa também da Organização dos Estados Americanos (OEA) que reúne a maior parte dos Estados da região em torno de assuntos de interesse hemisférico.

O Brasil também é membro fundador das Nações Unidas, tendo sido um dos signatários da Carta de São Francisco, em 1945. O país faz parte de diversos órgãos do sistema ONU, entre os quais destacam-se a Organização Mundial da Saúde (OMS) e a FAO (*Food and Agriculture Organization*) que tem como objeto de discussão assuntos como a segurança alimentar e nutricional no mundo. Na OMC o Brasil figura como um importante representante dos chamados países emergentes, destacando-se como uma liderança do G-20 e de outras coalizões de países em busca da liberalização econômica e contra o protecionismo dos mercados (OLIVEIRA, 2005)

No contexto regional o Brasil é participante da Organização dos Estados Americanos – tal como os Estados Unidos –, da UNASUL, que congrega as nações pertencentes à América do Sul e da Comunidade de Estados Latino-americanos e caribenhos (CELAC) caracterizadas pelas abordagens de diversos temas regionais que abrangem o comércio e a segurança hemisférica (SENNES, 2010).

Além destes arranjos regionais, o Brasil integra também o MERCOSUL que é caracterizado por Malamud (2013) como sendo uma zona de comércio preferencial em que são estabelecidos critérios que visam diminuir os custos aduaneiros entre os países que o compõem. O autor chama a atenção para a inclusão de temas políticos na pauta de discussão do MERCOSUL, ocasionando, inclusive, na formação de instituições supranacionais como o Parlamento do MERCOSUL, desenvolvidas a exemplo do Parlamento Europeu, mas com níveis inferiores de complexidade e efetividade (MALAMUD, 2013).

Embora esta seção não tenha apresentado de forma sistemática todas as instituições nas quais o Brasil e os Estados Unidos estão inseridos, relativamente ao comércio exterior, busca-se defender que ambos os países são bastante atuantes e conectados em instituições multilaterais, o que indica uma tendência cooperativa por parte dos dois Estados (VELASCO E CRUZ, 2010, 2012).

É importante ressaltar, ainda, que o Brasil faz parte do IBAS e dos BRICS que são conjuntos de países voltados para a ampliação dos processos de cooperação entre países do sul global (VIEIRA; ALDEN, 2011; VIZENTINI, 2013).

Tomando ainda como referência o argumento desenvolvido por Oliveira (2012), é importante para a análise do comportamento dos países no plano internacional verificar

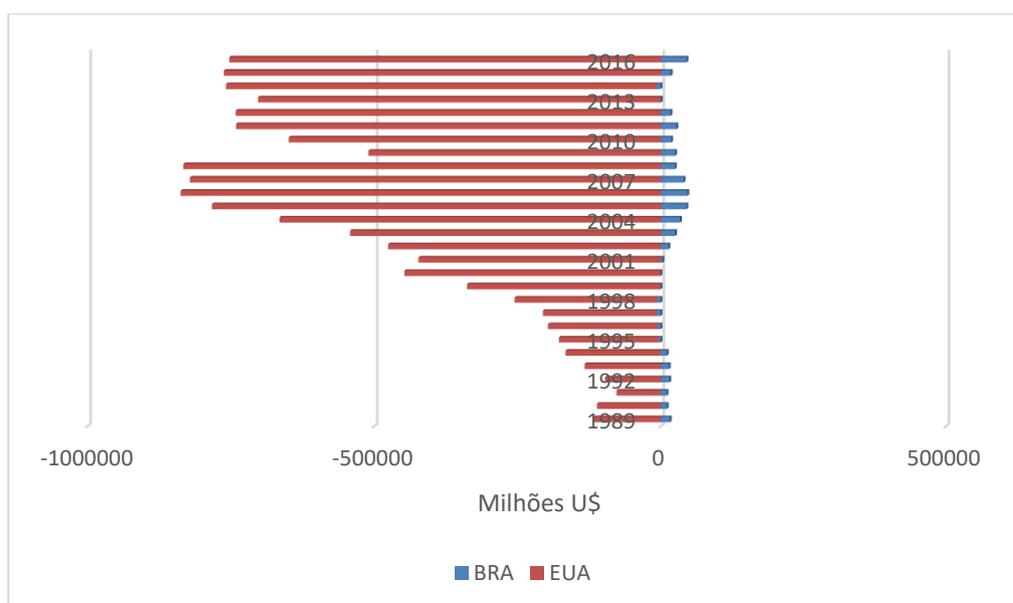
a sua participação em operações de paz realizadas pela ONU bem como na participação dos mesmos no comércio internacional.

Em relação ao emprego de contingentes militares em operações de paz pelo mundo, um relatório produzido pelo Portal eletrônico da ONU apresenta que no período selecionado por este estudo os Estados Unidos tenham enviado um total cinco vezes maior que o Brasil de soldados para as diversas intervenções desta natureza (UN, 2018).

Neste sentido, observa-se que a participação numericamente superior à do Brasil indique uma importante diferenciação no comportamento internacional destes dois países. Há de se tomar, também, como dado relevante para este estudo, os volumes comerciais relativos aos dois países ao longo do recorte temporal aqui estabelecido.

As informações apresentadas no gráfico 7, que segue abaixo, foram retiradas do banco de dados da Organização Mundial do Comércio (OMC) e são relativas aos fluxos de comércio de mercadorias realizados pelo Brasil e pelos Estados Unidos entre 1989 e 2016. A representação gráfica indica, em milhões de dólares, uma visível discrepância entre a participação dos dois países no comércio internacional. É importante verificar os picos observados nos anos compreendidos entre 2003 e 2007 no caso brasileiro e relacioná-los às considerações feitas por Vigevani e Cepaluni (2011) que chamam a atenção para uma inflexão nos padrões comerciais brasileiros neste período.

Gráfico 7: Volume comercial de mercadorias em milhões de dólares



Fonte: WTO (2018)

É importante observar que os Estados Unidos também apresentaram níveis recordes em comércio internacional a partir dos anos 2000. Estes dados contribuem também para a classificação dos países quanto ao seu posicionamento no Sistema Internacional, ocasionando em uma ampliação no nível de centralidade da política exterior destes países nos períodos aqui evidenciados.

A apresentação de uma série de informações empíricas sobre as capacidades materiais e o comportamento dos Estados no nível sistêmico tem como objetivo levar o leitor ao entendimento sobre a grande distinção entre o Brasil e os Estados Unidos no que se refere à sua posição no Sistema Internacional. É notório que pelo menos no período analisado por esta tese os Estados Unidos tenham, de fato, exercido um papel de superpotência global.

Para atender aos requisitos apresentados por esta tese no sentido de realizar a operacionalização da centralidade da política exterior é necessário, também, considerar características afetas ao nível de competitividade regional. Serão retomadas, neste sentido, as considerações feitas por Buzan e Wæver (2003), em relação aos complexos regionais de segurança (CRS). A partir de um olhar voltado para as regiões, os autores buscam explicar as relações de segurança entre os Estados. Para tal é necessário compreender como se organizam os CRS nos quais o Brasil e os Estados Unidos estão inseridos.

O Complexo Regional de Segurança da América do Norte, além dos Estados Unidos, inclui o México, o Canadá e os países da América Central que estão organizados em um subcomplexo próprio a despeito de receberem, ainda no período pós Guerra Fria, a influência direta da superpotência da região.

A partir das tipologias apresentadas por Buzan e Wæver (2003) tornou-se possível caracterizar o CRS da América do Norte como sendo centrado com a presença de um *superpower* que, no caso, é os Estados Unidos. O fim da Guerra Fria influenciou de forma muito clara as relações de segurança daquela superpotência: o equilíbrio de poder com a União Soviética saía da agenda estadunidense, dando espaço para a atuação em outras frentes de natureza internacional.

Do ponto de vista regional, o país manteve-se em um contexto relativamente pacífico sob a inexistência de disputas transfronteiriças e com boas relações com os seus vizinhos. Buzan e Wæver (2003) chamam a atenção apenas para questões pontuais como o tráfico internacional de drogas, oriundo principalmente do México e as questões migratórias que foram ganhando maior atenção ao longo dos anos.

Em relação à inserção internacional dos Estados Unidos em questões do nível sistêmico, os autores defendem que seja natural que uma superpotência participe da dinâmica de segurança em países que estão geograficamente distantes. Neste sentido, tal como demonstrado no capítulo anterior, os Estados Unidos participaram de conflitos em diversas partes do globo. Evidencia-se, também, a participação estadunidense em questões como o tráfico internacional de drogas e armas, a produção e proliferação de armas nucleares e o terrorismo internacional (BUZAN; WÆVER, 2003).

Sobretudo após os ataques de 11 de setembro de 2001, a questão do terrorismo internacional passou a fazer parte de forma muito significativa da agenda de segurança dos Estados Unidos, tendo este realizado intervenções militares em alguns locais do mundo como, por exemplo, no Afeganistão e no Iraque.

A partir dos anos 1990, consideram Buzan e Wæver (2003), os Estados Unidos passaram a participar de forma muito ativa das questões globais de segurança em razão da sua posição internacional. A partir destas considerações e das evidências apresentadas ao longo desta seção, é possível classificar os Estados Unidos como um país inserido em um padrão de alta competitividade.

A respeito do Brasil, Buzan e Wæver (2003) consideram que o país esteja localizado em uma área caracterizada pela ausência de conflitos de grande porte. Embora ao longo da história da região tenha havido conflitos pontuais, as questões de fronteiras foram resolvidas de forma bastante pacífica entre os países.

Sobretudo no período analisado por esta tese, o Brasil participou de um processo de redemocratização, com a diminuição da participação militar na tomada de decisão do país, e se aproximou dos seus vizinhos por meio da consolidação de importantes acordos de integração regional, entre os quais destacam-se o MERCOSUL e a UNASUL, considera Velasco e Cruz (2010).

De acordo com Buzan e Wæver (2003) o Brasil faz parte, de forma geral, do CRS da América do Sul e mais especificamente do subcomplexo do Cone Sul, onde há, ainda, menor competitividade entre os países. Embora existam questões a serem dirimidas, tal como o tráfico internacional de drogas e as questões migratórias como no caso dos Estados Unidos, a região é marcada por um grau de baixa competitividade, sendo considerada pelos autores como uma pré comunidade de segurança.

Este CRS foi inicialmente classificado por Buzan e Wæver (2003) como sendo padrão, pela inexistência de potências regionais na região e pelo alto grau de equilíbrio na balança de poder regional. Todavia, ao analisarem a região com informações mais

atualizadas Fuccille e Rezende (2013) passaram a considerar o Brasil como uma potência de médio porte no nível sistêmico. Esta nova classificação do Brasil contribui para a observação do CRS como sendo unipolar, centrado em uma potência.

Mesmo com a nova classificação apresentada por Fuccille e Rezende (2013) o nível de competitividade no qual o Brasil está inserido não foi alterado em comparação à classificação dos Estados Unidos. Mesmo no período de paz entre as duas superpotências da Guerra Fria a influência estadunidense sobre o CRS da América do Sul manteve-se presente, sobretudo nos conflitos empreendidos por forças paramilitares em território colombiano, consideram Fuccille e Rezende (2013).

Com base nas informações apresentadas nesta seção, se observa que o Brasil e os Estados Unidos ocupam lugares muito distintos no nível internacional. Trata-se, de um lado, de uma superpotência militar e econômica com influência em todo o globo. Por outro lado, o Brasil apresenta-se como uma liderança regional, tal como considerou inicialmente Nolte (2010) e, no plano sistêmico, como uma potência de médio porte cujas capacidades são bastante inferiores àquelas encontradas nos Estados Unidos.

É a partir destas informações e do desenho de pesquisa aqui desenvolvido que se pode afirmar que, em termos de centralidade da política exterior destes dois países, há, também, uma grande diferenciação, que coloca os Estados Unidos em um patamar muito superior ao do Brasil. Informações acerca da Presidência Institucional nos dois países serão apresentadas na seção a seguir.

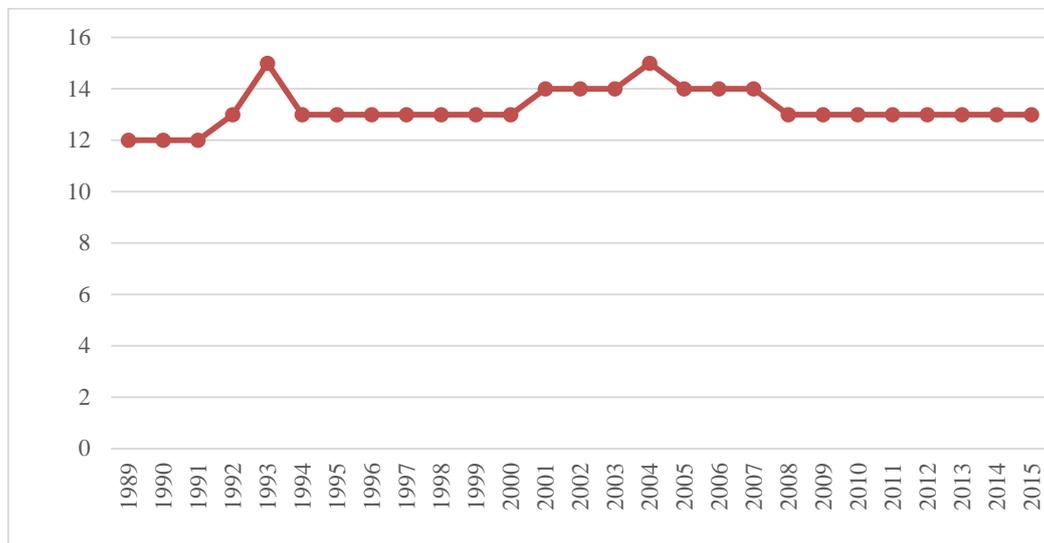
4.2 A configuração da Presidência Institucional em perspectiva comparada

Uma vez apresentadas evidências empíricas relativas às variações no tempo e no espaço da centralidade da política externa do Brasil e dos Estados Unidos, a presente seção se debruçará sobre o entendimento das diferentes configurações da Presidência Institucional nestes dois países. Tal como foi argumentado no capítulo anterior, a força da Presidência Institucional será operacionalizada a partir do número de agências – ou unidades que a compõem –, do volume orçamentário a estas destinado e da existência de agências que lidem especificamente com os temas selecionados por esta tese.

No período de 27 anos tomados por esta tese como período a ser estudado no caso dos Estados Unidos passaram pela Casa Branca quatro presidentes. Estes presidentes contribuíram de maneira evidente para o crescimento do EOP nos Estados Unidos em se tratando do número de unidades a ele submetidos.

O gráfico 8, apresentado abaixo, apresenta as variações no número de unidades pertencentes à Presidência Institucional estadunidense a partir de 1989.

Gráfico 8: número de unidades da Presidência Institucional nos Estados Unidos

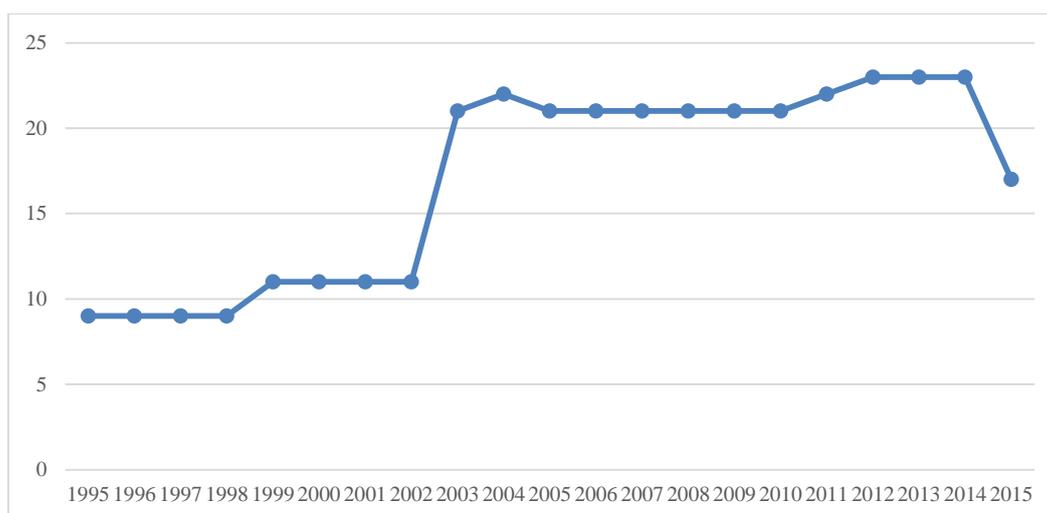


Fonte: Banco de dados (Inácio e Llanos)

A partir do gráfico acima apresentado é possível observar que no período analisado por esta tese houve poucas variações no que se refere ao número de unidades que compõem a Presidência Institucional nos Estados Unidos. É preciso chamar a atenção, entretanto, para os momentos de maior crescimento da rede de assessoramento presidencial estadunidense.

O primeiro pico pode ser observado no início dos anos 1990, período de transição entre a Guerra Fria e a consolidação da Ordem Internacional liderada pelos Estados Unidos (IKENBERRY, 2001). A segunda oscilação positiva pode ser observada no gráfico 8 no período posterior aos ataques de 11 de setembro de 2001.

Como forma de comparar o Brasil e os Estados Unidos no que se refere ao número de unidades pertencentes à Presidência Institucional, o gráfico 9 (abaixo) apresentará as oscilações na rede de assessoramento dos presidentes brasileiros a partir de 1995. Este diferencial no recorte cronológico dos países foi realizado como forma de manter constante a variável relativa aos tipos de gabinetes já apontada por Inácio e Llanos (2016) como importante fator de explicação das diferentes configurações da Presidência Institucional.

Gráfico 9: número de unidades da Presidência Institucional no Brasil

Fonte: Banco de Dados (Inácio e Llanos)

A representação gráfica acima apresentada indica uma grande oscilação no número de unidades pertencentes à Presidência Institucional brasileira no período compreendido entre 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, e 2016, na vigência do mandato da presidente Dilma Rousseff.

É possível identificar uma maior oscilação no ano de 2003 quando o presidente Lula toma posse como chefe do Poder Executivo no Brasil. Neste ano, pela primeira vez, a Presidência Institucional brasileira supera numericamente a rede de assessoramento presidencial estadunidense tal como demonstrado no gráfico 9.

Ao analisar-se empiricamente essa oscilação apresentada para a Presidência Institucional brasileira é possível identificar que a Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003 assinada pelo presidente Lula da Silva trouxe para a estrutura da presidência uma série de Conselhos setoriais cujo objetivo central era promover a discussão de temas centrais do governo entre as diferentes representações da sociedade.

A legislação acima mencionada criou, no âmbito da presidência, unidades específicas direcionadas para o tratamento de temas relacionados, em sua maioria, às políticas sociais promovidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) a partir de 2003. Entre os Conselhos criados neste período está o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e o Conselho Nacional de Integração das políticas de transporte.

Embora o número de unidades da Presidência Institucional brasileira tenha superado o número de agências da Presidência dos Estados Unidos, em termos numéricos, é importante levar em consideração outros indicadores capazes de diferenciar a variação

nestas estruturas. Para além o caráter numérico, o estudo que aqui se desenvolve tomou para si os volumes orçamentários destinados a cada uma destas estruturas.

Na tabela 1 (abaixo) é possível identificar em números absolutos e em percentuais do PIB de cada um dos países, o orçamento destinado à Presidência Institucional no Brasil e nos Estados Unidos.

Tabela 1: Série histórica das despesas com a Presidência Institucional¹⁰

ANO	Despesas Totais Estados Unidos (milhões U\$)	Despesas Estados Unidos com o EOP (milhões U\$)	% do PIB dos EUA	Despesas Totais Brasil em milhões R\$	Despesas Brasil com a Presidência Institucional (milhões R\$)	% do PIB do Brasil	Despesas Brasil Presidência Institucional (milhões R\$ ¹¹)
1989	1.143.143	124	0,01	-	-	-	-
1990	1.252.993	158	0,01	-	-	-	-
1991	1.324.226	193	0,01	-	-	-	-
1992	1.381.529	186	0,01	-	-	-	-
1993	1.409.386	194	0,01	-	-	-	-
1994	1.461.752	231	0,01	-	-	-	-
1995	1.515.742	215	0,01	25.642	2,30	0,009	0,76
1996	1.560.484	202	0,01	28.658	1,71	0,006	0,48
1997	1.601.116	221	0,01	34.676	2,40	0,007	0,68
1998	1.652.458	237	0,01	35.176	2,11	0,006	0,60
1999	1.701.842	417	0,02	37.256	1,86	0,005	0,53
2000	1.788.950	283	0,01	43.093	2,15	0,005	0,61
2001	1.862.846	246	0,01	53.250	3,19	0,006	0,91
2002	2.010.894	451	0,02	54.877	4,39	0,008	1,25
2003	2.159.899	386	0,01	51.347	3,59	0,007	1,02
2004	2.292.841	3.349	0,14	66.073	4,62	0,007	1,32
2005	2.471.957	7.686	0,31	82.164	5,75	0,007	1,64
2006	2.655.050	5.379	0,20	91.552	8,23	0,009	2,35
2007	2.728.686	2.956	0,11	118.678	9,49	0,008	2,71
2008	2.982.544	1.173	0,03	124.763	9,98	0,008	2,85
2009	3.517.677	743	0,02	155.452	12,43	0,008	3,55
2010	3.457.079	582	0,01	179.657	14,37	0,008	4,10
2011	3.603.065	484	0,01	190.313	13,32	0,007	3,80
2012	3.536.945	405	0,01	230.013	18,40	0,008	5,25
2013	3.454.648	380	0,01	253.896	20,31	0,008	5,80
2014	3.506.091	375	0,01	259.292	23,33	0,009	6,66
2015	3.688.383	397	0,01	250.429	22,53	0,009	6,43
2016	3.852.612	397	0,01	254.377	22,89	0,009	6,54

FONTE: WHITE HOUSE (2018a) e PLANEJAMENTO (2018)

¹⁰ Como forma de facilitar a visualização das informações orçamentárias acima dispostas, as mesmas passaram por um processo de aproximação – ou arredondamento – que tomou como referência o valor milhar mais próximo da realidade orçamentária indicada em White House (2018) e Planejamento (2018).

¹¹ Como artifício para facilitar a comparação entre as cifras orçamentárias nos dois países sob exame, os valores em Real foram convertidos em dólar, unificando a unidade de medida para ambos os casos. A conversão foi realizada a partir da consideração de que U\$ 1 equivale a R\$ 3,5 (taxa de câmbio em 9 de fevereiro de 2018).

As informações contidas na tabela acima indicam que ao longo do período analisado por este estudo os Estados Unidos destinaram um volume orçamentário muito superior do que o Brasil para a sua Presidência Institucional. Além do crescimento deste volume orçamentário, ao longo dos anos, observa-se uma taxa de crescimento maior deste volume nos anos 2000, especialmente em razão do já apresentado esforço dos Estados Unidos em relação ao combate a grupos terroristas em diversas partes do mundo. Em razão da discrepância no que se refere às capacidades econômicas dos dois países aqui analisados, os volumes orçamentários foram observados, também, em razão percentual do PIB de cada um dos países.

É possível observar na tabela que, também percentualmente, os Estados Unidos investem de maneira mais considerável na dinâmica da Presidência Institucional do país. Como se pode perceber por meio do exame dos dados acima apresentados, o Brasil destinou à Presidência Institucional nos últimos anos do recorte aqui proposto o valor máximo em toda a série histórica, de 0,009% do Produto Interno Bruto do país.

A seu turno, os Estados Unidos, detentor de um PIB muito superior ao PIB brasileiro, chegou a destinar ao EOP em 2005 o equivalente a 0,31% de toda riqueza gerada pelo país naquele ano. É importante observar que, a partir do ano de 2002, o volume orçamentário destinado à Presidência Institucional estadunidense foi bastante ampliado, especialmente no período compreendido entre 2004 e 2007, no qual foram atingidos os recortes de investimentos na estrutura presidencial.

Ao longo do período analisado para o caso brasileiro não foram identificadas variações importantes no que se refere ao volume orçamentário destinado à Presidência Institucional. Apesar da ampliação numérica observada a partir de 2003, não houve maiores destinações orçamentárias ao conjunto de unidades que compõem a Presidência Institucional brasileira, tal como é possível observar na tabela 1.

Ao observar a lei orçamentária anual nos Estados Unidos é possível perceber que, em todo o período analisado por esta tese, cada uma das unidades da Presidência Institucional possui um orçamento próprio (WHITE HOUSE, 2018). De forma distinta, as leis orçamentárias brasileiras apresentam uma destinação global de recursos para a presidência da República, ficando a cargo do chefe do Poder Executivo a autorização para o empenho financeiro por parte das unidades que compõem a Presidência Institucional no país (PLANEJAMENTO, 2018).

A maneira como é distribuído o volume orçamentário destinado às presidências institucionais destes dois países concentrado, no Brasil e distribuído entre as agências,

nos Estados Unidos é um fator importante para entender tal estrutura de assessoramento presidencial. Ademais, em função dos temas aqui analisados, é importante observar as unidades da Presidência Institucional destes dois países que tratam especificamente dos temas da defesa e da segurança internacional e da cooperação comercial.

Na ocasião em que ocorreram os atentados terroristas de 11 de setembro o presidente George W. Bush determinou a criação de uma unidade de assessoramento presidencial cujo objetivo era auxiliar o chefe do Poder Executivo daquele país na resolução do contexto de crise que havia se instalado (VIOTTI, 2005). Tal agência, foi criada inicialmente como *Terrorism Threat Integration Center* (TTIC), no interior da Presidência Institucional, por meio da Ordem Executiva 13.354, de 1º de maio de 2003.

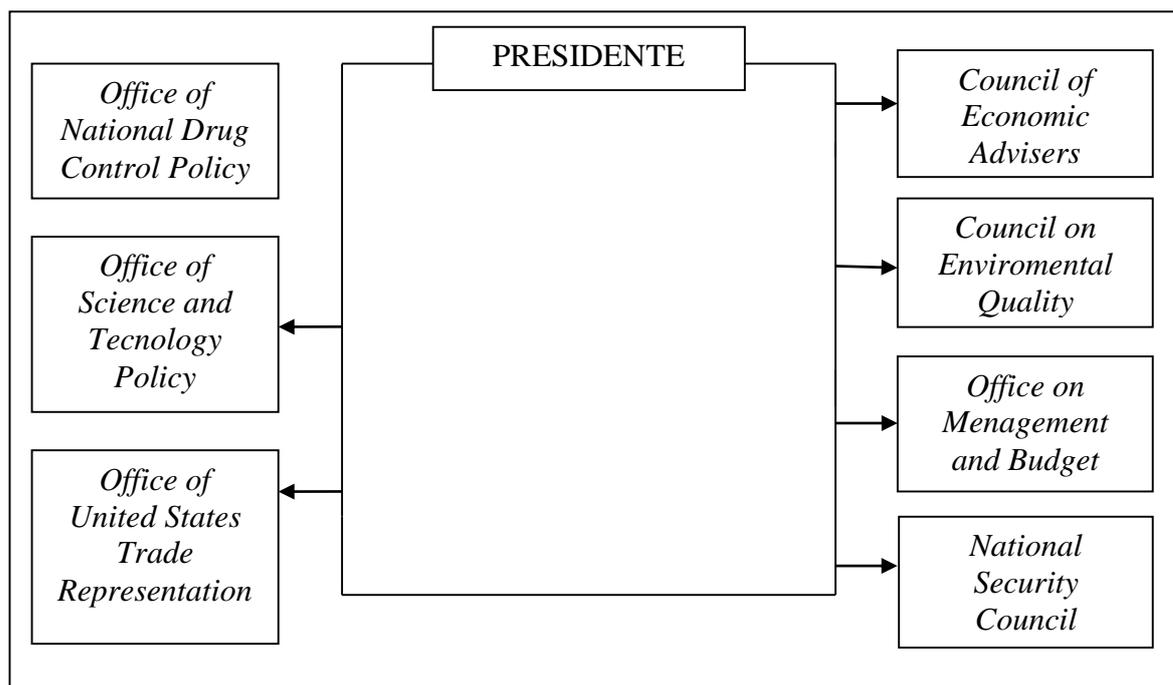
Posteriormente, em 2004, a mesma passou a ser denominada *National Counterterrorism Center* (NCTC) sendo retirada da Presidência Institucional por determinação da chamada Lei de Reformas da Inteligência e Prevenção do Terrorismo. Mitchell (2010) considera que esta reforma na estrutura de combate ao terrorismo tenha sido realizada com o objetivo de inserir um maior número de burocracias estatais no tratamento deste tema. A unidade específica para o assunto do terrorismo foi, neste sentido, realocada no contexto do gabinete presidencial.

Em razão das oscilações na configuração da Presidência Institucional nos Estados Unidos seria difícil representar tal estrutura de maneira estática. Neste sentido, a figura 1, apresentada abaixo, tem por objetivo apontar as principais unidades que fazem parte desta estrutura no período recente (WHITE HOUSE, 2018).

É importante chamar a atenção do leitor para as unidades que tratam especificamente dos temas selecionados pela presente tese. Tomada como indicador das variações na Presidência Institucional, a existência de agências temáticas que tratem dos temas da segurança e defesa e do comércio internacional são essenciais para apresentar o nível de especialização da Presidência Institucional.

Os Estados Unidos, tal como apresentado pela figura 1, possuem estruturas específicas para lidar com cada um dos temas aqui analisados. Para o tema da defesa e da segurança, os presidentes dos Estados Unidos contam com o *National Security Council* (NSC) que, a despeito da sua nomenclatura, produz informações relevantes para o processo de tomada de decisão presidencial em temas relacionados à guerra.

A seu turno, a temática relativa ao comércio internacional é desenvolvida a partir do *Office of United States Trade Representations* (USTR) que também está disposto na estrutura da presidência tal como observado na figura abaixo:

FIGURA 1: A estrutura da Presidência Institucional estadunidense

FONTE: White House (2018)

Para além das representadas acima, existem outras unidades burocráticas ligadas diretamente ao presidente estadunidense. Estas não foram incluídas nesta figura por não exercerem função de assessoramento. De maneira distinta, as mesmas podem ser classificadas como operacionais. São elas: a) a Residência Executiva do presidente; b) o gabinete da Casa Branca e; c) o gabinete do vice-presidente (WHITE HOUSE, 2018).

No período definido por esta tese (1989-2016) para o estudo dos Estados Unidos, os quatro presidentes que governaram o país contaram com o auxílio de cinco unidades de assessoramento referente aos temas de política exterior. De acordo com Rosati e Scott (2011) são estas as agências: a) o *National Security Council* (NSC); b) o *National Economic Council*; c) o *White House Office of Global Communication*; d) o *Office of National Intelligence* e; e) o *Office of United States Trade Representative* (USTR).

Na gestão do presidente Bush, o *White House of Global Communication* (OGC) e o *Office of National Intelligence* (ONI) deixaram de compor a Presidência Institucional, sendo alocados em outras estruturas governamentais daquele país.

Iniciado em janeiro de 2017, o governo do presidente Donald J. Trump não será contemplado pelo presente estudo. É importante, todavia, informar ao leitor que a configuração do EOP neste período foi alterada, realocando o USTR fora da Presidência Institucional dos Estados Unidos (WHITE HOUSE, 2018).

Rothkopf (2004) considera que o *National Security Council* (NSC) seja a estrutura diretamente ligada ao presidente dos Estados Unidos com maior visibilidade internacional. Criado para auxiliar o presidente Truman nos primeiros anos da Guerra Fria, o NSC destacou-se em diversas ocasiões.

Desde a sua criação em 1947, importantes personalidades, oriundas do Congresso, das Universidades e das Forças Armadas ocuparam a chefia do NSC, ou seja, o cargo de *National Security Adviser* ou Assessor de Segurança Nacional em língua portuguesa (PRADOS, 1991). Entre estes é possível destacar Henry Kissinger, Colin Powell e Condoleezza Rice, que em razão da relevância do cargo ocupado foram nomeados, posteriormente, para o gabinete presidencial (WHITE HOUSE, 2018).

Para contribuir junto ao presidente da República, o NSC mantém relações constantes com o setor acadêmico no sentido de produzir conteúdo informacional que traga mais clareza e precisão aos atos do Executivo nesta matéria específica. Embora o nome desta unidade contemple apenas a “segurança nacional” as suas funções alcançam objetivos para além das fronteiras dos Estados Unidos (ROTKOPF, 2004).

Além do contato com as Universidades o NSC é, também, um canal de diálogo freqüente entre o presidente e o Congresso. É muito comum identificar, na literatura, ocasiões em que a relação entre assessores presidenciais e os parlamentares foi extremamente importante para a condução da política de segurança dos Estados Unidos, considera Prados (1991).

Inderfurth e Johson (2004) são responsáveis pela organização de uma detalhada obra que apresenta os bastidores de importantes decisões tomadas pelos presidentes dos Estados Unidos em momentos de crise vivenciados por aquele país. Os autores têm por objetivo evidenciar o dinamismo do NSC no cumprimento da tarefa de assessorar os chefes do Poder Executivo na tomada de decisão em questões de grande complexidade.

Em um dos capítulos da referida obra, escrito pelo Professor Arthur M. Schlesinger Jr., é possível verificar a intensa troca de informações entre o presidente John F. Kennedy e o NSC durante a crise dos mísseis de Cuba nos anos 1960.

O próprio presidente George W. Bush, em parceria com o seu Conselheiro de Segurança Nacional (NSA), o militar Brent Scowcroft, contribuíram para o trabalho organizado por Inderfurth e Johson (2004) narrando as dificuldades de adaptação do NSC ao período posterior à Guerra Fria. Estes relatos evidenciam a participação de especialistas em questões de segurança na redefinição dos rumos a serem tomados por esta unidade burocrática (INDERFURTH; JOHNSON, 2004).

A chamada “Guerra contra o Terror”, iniciada após os ataques de 11 de setembro de 2001, foi analisada por Dan Balz e Bob Woodward como um momento de estreito contato entre as distintas estruturas do governo Bush. No sentido de amenizar os efeitos deste contexto de crise, o NSC produziu uma série de estudos em parceria com especialistas em segurança e defesa nacional apresentando-os como sugestão para a solução dos problemas por eles enfrentados (INDERFURTH; JOHNSON, 2004).

É indispensável salientar, também, que o NSC é uma das agências do EOP com maior disponibilidade do orçamento do governo federal, sendo responsável por um número considerável de servidores que trabalham para atender aos presidentes.

Em relação ao assessoramento presidencial no campo da cooperação comercial, Dryden (1995) identifica a existência de um qualificado corpo técnico capaz de acompanhar a intensa dinâmica que envolve este tema. O *Office of United States Trade Representative* (USTR) é responsável por gerenciar o fluxo de informações entre o presidente da República e os diversos setores interessados neste tema. Esta agência realiza o acompanhamento das matérias de natureza comercial no interior do Congresso estadunidense, participa de negociações com o setor privado e organiza toda a atuação presidencial com vistas a ampliar e qualificar as relações comerciais dos Estados Unidos com os mercados internacionais (DRYDEN, 1995).

É importante ressaltar o caráter descentralizado do USTR que mantém unidades em várias partes do mundo, produzindo relatórios técnicos que informam e justificam as decisões do presidente no que se refere ao comércio internacional (DRYDEN, 1995). O USTR mantém, hoje, escritórios representativos no continente europeu, na Ásia e também na Europa, além de estar dividido em comitês temáticos (USTR, 2018).

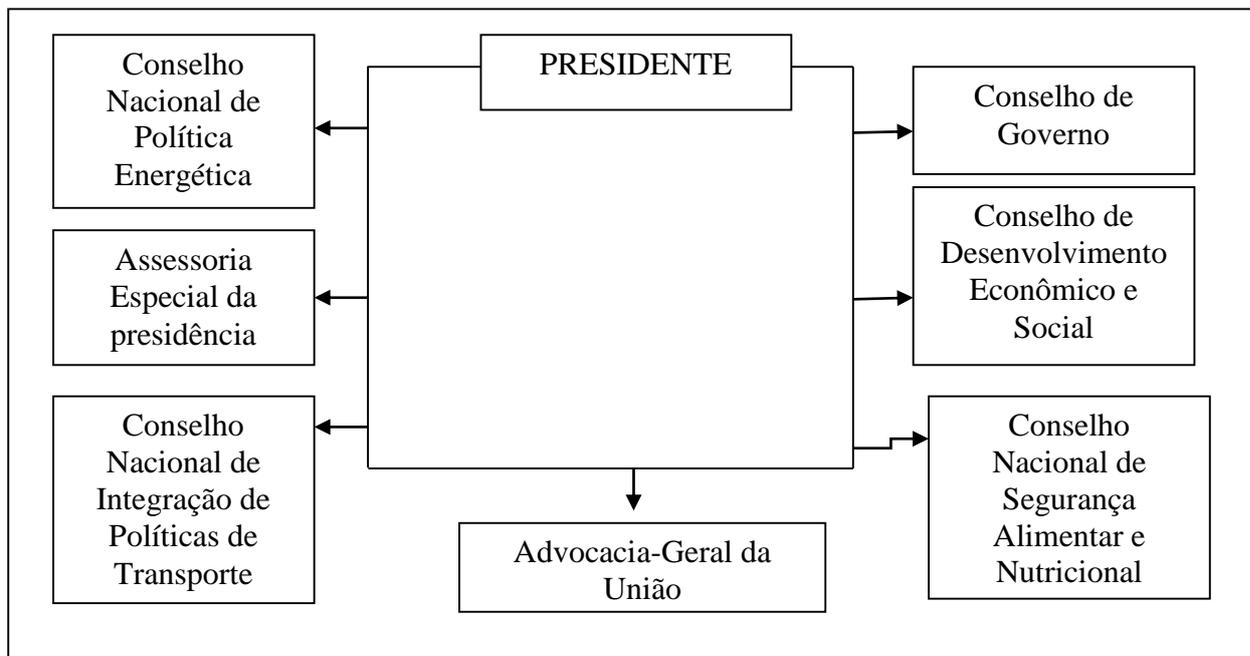
Neste sentido, as negociações referentes à inovação e à propriedade intelectual são acompanhadas por especialistas neste tema, ao passo que as questões referentes à agricultura são observadas por outros servidores desta agência (USTR, 2018). Ressalta-se, também, a representação desta assessoria no interior da Organização Mundial do Comércio (OMC), onde são realizadas importantes rodadas de negociações comerciais.

O formato descentralizado favorece a função desta assessoria, gerando níveis importantes de especialização de suas unidades em temas e localidades específicas (ECKES, 2012). O USTR mantém relações de proximidade com a Secretaria de Estado que, a seu turno, é responsável pela política exterior do país como um todo. O USTR pode ser, portanto, classificado como uma assessoria que conecta diferentes agências

governamentais no sentido de dar subsídio informacional e técnico ao presidente da República, defende Dryden (1995).

De forma semelhante ao que foi realizado para o caso dos Estados Unidos, o presente estudo também apresentará o formato da Presidência Institucional no Brasil:

FIGURA 2: A estrutura da Presidência Institucional brasileira



FONTE: Presidência (2018)

Em razão das constantes mudanças realizadas no desenho da Presidência Institucional brasileira, a Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003, será tomada como referência para a apresentação do desenho da rede de assessoramento direto do presidente brasileiro. A figura acima apresentada (Figura 2) é uma fotografia da Presidência Institucional nos anos finais do período sob análise.

Por determinação legal (Lei nº 11.497/2007) a Secretaria de Comunicação Social deixou de fazer parte do grupo de assessorias diretas do presidente da República, passando a compor a Secretaria-Geral da presidência. Posteriormente, esta mesma Secretaria passou a ser submetida à Casa Civil por determinação da Lei nº 13.341/2016.

Embora o ano de 2017 esteja fora do escopo de análise do presente estudo, é importante ressaltar que, neste período, foram realizadas alterações na estrutura da Presidência Institucional brasileira. Por força da Lei nº 13.502/2017 passaram a constituir o grupo de assessorias presidenciais, o Conselho do Programa de Parcerias de

Investimentos da presidência da República, a Câmara de Comércio Exterior (Camex) e o Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (PRESIDÊNCIA, 2018).

Para o desenvolvimento do estudo sobre o Brasil a chamada Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011) foi de extrema relevância. Em correspondência enviada pela Secretaria Geral da presidência da República foi possível identificar que a primeira assessoria presidencial com atribuições de política externa foi oficializada pelo presidente Emílio Médici nos anos 1970.

Ao narrar a transição democrática brasileira vivida nos anos 1980, Seixas Corrêa (1996) chama a atenção para a relevância da assessoria presidencial para assunto de política exterior. Com a eleição do presidente Tancredo Neves em 1985, o mesmo decidiu-se pela realização de um périplo internacional com vistas a apresentar o novo Brasil aos demais países do mundo, afirma o autor. Segundo Seixas Corrêa (1996), o presidente eleito, Tancredo Neves, optou por nomear um diplomata de carreira para acompanhá-lo em uma série de visitas a serem feitas a vários países do mundo. O autor considera, ainda, que com a morte do presidente eleito e a sua conseqüente substituição pelo seu vice, o presidente José Sarney, a existência da assessoria para assuntos externos tenha sido mantida, construindo uma espécie de tradição entre os chefes do Poder Executivo (SEIXAS CORRÊA, 1996).

No período sob análise para o caso brasileiro (1995-2016), foram realizadas alterações pontuais nas atribuições e na nomenclatura referente a esta Assessoria presidencial para assuntos externos.¹² De acordo com as informações cedidas pela Secretaria Geral da presidência da República, ao assumir o comando do país, em 1995, o presidente Cardoso nomeou a diplomata Vera Pedrosa Martins Almeida para o cargo de Assessora Diplomática. Outros dois diplomatas de carreira foram alçados à condição de assessores diretos do presidente Fernando Henrique Cardoso para temas da política externa: os Embaixadores Gelson Fonseca Júnior e Eduardo dos Santos.

Com a posse do presidente Lula, ocorrida em 2003, este cargo foi ocupado por outro Assessor de sua confiança, o Professor Marco Aurélio Garcia. Entre 2002 e 2016, período em que o país foi governado pelos presidentes Lula e Dilma, ambos do Partido

¹² De acordo com informações prestadas pela Secretaria Geral da presidência da República por meio da Lei de Acesso à Informação, a assessoria presidencial para assuntos de política externa foi nomeada pelo presidente Sarney em 1986, intitulando-se como “Assessoria Especial do presidente”. No primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso a mesma passou a ter o título de “Assessoria Diplomática do presidente”. Ao longo dos anos de governo dos presidentes Lula da Silva e Dilma Rousseff, optou-se pelo nome de “Assessoria Especial da presidência”.

dos Trabalhadores (PT), esta Assessoria foi chefiada pela mesma pessoa. Foi neste período que esta unidade burocrática passou a ser denominada como Assessoria Especial da presidência da República, de acordo com as informações prestadas pela Secretaria Geral da presidência.

Ainda que o ano de 2017 esteja fora do recorte cronológico adotado pelo estudo aqui desenvolvido é importante esclarecer que o funcionamento da Assessoria Especial da presidência da República foi confirmado pelo presidente Michel Temer por meio da Lei nº 13.502 de 1º de novembro de 2017. Este dispositivo legal representa a mais recente organização da Presidência Institucional brasileira (PRESIDÊNCIA, 2018).

4.3 Níveis de análise e Presidência Institucional

A partir da análise empírica dos países aqui selecionados tornou-se possível identificar as variações na centralidade de sua política externa. Tal como apresentado ao longo deste capítulo, em termos de capacidades materiais os Estados Unidos ocupam uma posição muito superior àquela ocupada pelo Brasil. É neste sentido que a literatura tem reiteradamente classificado aquele país como sendo uma superpotência do período posterior ao fim da Guerra Fria (KEOHANE; NYE Jr., 1989).

Ao considerar-se os indicadores relativos à abordagem comportamental, é possível observar que os Estados Unidos participam de forma mais ativa das operações de paz das Nações Unidas e dos fluxos comerciais realizados entre os diversos países. Tomando como referência o argumento proposto por Oliveira (2012) é possível verificar, também a partir desta abordagem, que os Estados Unidos mantêm uma posição internacional superior ao Brasil, especialmente nos anos 2000.

No que se refere ao nível de competitividade no qual os países estão inseridos, é possível afirmar, com base na apresentação dos tipos de CRS propostos por Buzan e Wæver (2003) que o Brasil encontra-se localizado em uma região de menor competitividade. Nestes termos, tal como observou-se ao longo deste capítulo, os Estados Unidos encontram-se em um contexto de grande competitividade, especialmente a partir dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

Com base na operacionalização da centralidade da política exterior dos países aqui analisados é possível afirmar, a partir de uma comparação transversal, que nos Estados Unidos a política exterior seja mais central do que a do Brasil. A comparação longitudinal da centralidade da política exterior nos Estados Unidos indica que a mesma foi ampliada

diante da crise de segurança observada a partir de 11 de setembro 2001. Para o caso do Brasil, esta inflexão pode ser observada a partir de 2003 quando o país passa a adotar novos padrões de comércio exterior (VIGEVANI; CEPALUNI, 2011).

Neste sentido, seguindo a lógica apresentada pelo presente argumento, encontrar-se-ia uma Presidência Institucional mais forte nos Estados Unidos se comparada ao Brasil. Ao mesmo tempo seriam observadas variações na configuração da Presidência Institucional nos momentos de inflexão da política externa, a saber, nos anos posteriores aos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos e nos anos posteriores à posse do presidente Lula da Silva no caso do Brasil.

As variações na Presidência Institucional dos países foram indicadas por três características distintas. A primeira delas refere-se ao número de unidades de assessoramento direto dos presidentes. Observou-se a partir das informações cedidas por Inácio, Llanos e Nunes (2017) que nos anos iniciais do período pós-Guerra Fria e nos anos seguintes a 2001 houve, nos Estados Unidos, a ampliação da Presidência Institucional. No caso brasileiro, a ampliação desta estrutura se deu em 2003, quando os conselhos setoriais passaram a compor a Presidência Institucional daquele país.

De forma complementar, o presente estudo considera o volume orçamentário da Presidência Institucional dos dois países. O que se observou empiricamente é que os Estados Unidos investem consideravelmente mais no assessoramento presidencial se comparado ao caso do Brasil.

Por fim, foram analisadas as unidades que tratam especificamente dos temas de política exterior nos dois países. No Brasil, ao longo do período estudado, há apenas uma unidade que trata dos assuntos de política exterior de forma geral. Nos Estados Unidos há uma agência específica para o assessoramento presidencial em temas de segurança e defesa – o *National Security Council* (NSC) – e outra unidade específica para tratar de temas de comércio internacional – o *Office of United States Trade Representative* (USTR) – o que indica uma maior especialização da Presidência Institucional nos Estados Unidos.

Com base nas informações prestadas ao longo deste capítulo é possível identificar uma associação entre as variáveis apresentadas por este estudo. Desta feita, no país e no momento de maior centralidade da política exterior foi possível observar uma Presidência Institucional mais forte, o que indica que variáveis relativas à política exterior dos Estados tem capacidade de impactar em sua configuração.

4.3 Considerações finais do capítulo

Este quarto capítulo foi desenvolvido no sentido de verificar se há interação entre a centralidade da política externa e as diferentes configurações da presidência institucional e, caso haja, qual é. Em um primeiro momento foram apresentadas as informações relativas à posição dos países no Sistema Internacional. Partindo de dados relacionados a diferentes abordagens das Relações Internacionais foi possível identificar uma superioridade dos Estados Unidos em relação ao Brasil no que se refere a sua potencialidade material e comportamental, indicada pela participação do país em operações de paz e nos fluxos de comércio internacional.

Na sequência foram tomadas como referência as tipologias de CRS definidas por Buzan e Wæver (2003) como importantes para o conhecimento dos níveis de competitividade contextuais. A partir da análise do CRS em que os dois países estão inseridos, foi possível considerar que, em razão do seu papel de superpotência global os Estados Unidos estejam inseridos em um contexto de maior competitividade.

A partir da análise combinada dos indicadores anteriormente estabelecidos foi possível afirmar que nos Estados Unidos a política exterior ocupe um lugar de maior centralidade na agenda de políticas públicas do país se comparado ao Brasil. Há, também, de se observar que os atentados terroristas de 11 de setembro contribuíram para ampliar a centralidade da política externa daquele país. No Brasil, a seu turno, a política exterior ganhou maior relevância no período posterior à posse do presidente Lula da Silva como chefe do Poder Executivo do país.

Relativamente à configuração da Presidência Institucional observou-se que a partir de 2003 o Brasil superou os Estados Unidos em número de unidades ligadas diretamente ao assessoramento presidencial. Este fenômeno se deu em razão da inclusão de uma série de conselhos setoriais temáticos no bojo da Presidência Institucional brasileira.

A seu turno, no que se refere ao volume orçamentário destinado à Presidência Institucional dos países analisados foi possível perceber uma grande superioridade dos Estados Unidos em relação ao Brasil. Especialmente nos anos 2000 um volumoso orçamento foi garantido pelo governo dos Estados Unidos para a operação de sua Presidência Institucional tal como pôde ser apreendido pela tabela 1.

É importante observar, também, que no período analisado pela presente tese os Estados Unidos tenham mantido um grau maior de especialização de sua Presidência

Institucional. Há, no contexto estadunidense, agências específicas para tratar do tema da segurança e da defesa e para dar suporte ao presidente no que se refere ao comércio internacional. No Brasil, a seu turno, existe uma única assessoria presidencial capaz de dar suporte ao chefe do Executivo no que se refere à política exterior do seu país.

A partir das evidências apresentadas no decorrer do capítulo foi possível observar uma relação entre a centralidade da política exterior e a configuração da Presidência Institucional. Nos Estados Unidos, país detentor de uma política exterior mais central em comparação ao Brasil foi possível observar uma Presidência Institucional mais forte.

Do ponto de vista da comparação longitudinal foi possível também, observar o fortalecimento da Presidência Institucional em momentos específicos do recorte temporal em que a política exterior dos países apresentou-se como mais relevante.

Este quarto capítulo, para além de sua introdução e conclusão, foi organizado em duas seções distintas: a primeira delas buscou realizar a comparação entre os diferentes níveis de centralidade da política exterior do Brasil e dos Estados Unidos, transversal e longitudinalmente. A segunda seção debruçou-se sobre o conhecimento das variações na Presidência Institucional dos dois países ao longo do período analisado. Nestes termos foi possível observar uma associação entre as variáveis inicialmente apresentadas indicando que no país de maior centralidade da política exterior e nos momentos em que esta superioridade se intensifica, há maior centralização da Presidência Institucional.

CONCLUSÕES

O objetivo desta tese foi identificar a existência – ou não – de uma associação entre os graus de centralidade da política exterior e a configuração da Presidência Institucional. Neste sentido, apresentou-se necessária a operacionalização dos conceitos definidos por este estudo, como forma de demonstrar a variação na centralidade da política externa e seus desdobramentos sobre a Presidência Institucional.

Para o desenvolvimento deste estudo foram selecionados dois países: o Brasil e os Estados Unidos. Esta escolha se deu em razão da classificação destes quanto à sua posição no Sistema Internacional e quanto aos níveis de competitividade dos contextos em que tais países se inserem. De acordo com Keohane e Nye Jr. (1989), o fim da Guerra Fria foi um importante marco histórico para a classificação dos Estados Unidos como uma superpotência global. A seu turno, a literatura tem reiterado o papel de liderança exercido pelo Brasil neste período, classificando-o como líder regional e, no nível sistêmico, como uma potência média.

Frente à diferenciação potencial destes dois países, o recorte cronológico adotado pelo presente estudo inicia-se em 1989, com o fim do período de polarização entre estadunidenses e soviéticos e o ano de 2016. Este recorte foi realizado com o intuito de manter constante organização do Sistema Internacional, que ao longo destes anos observou a superioridade dos Estados Unidos.

É importante lembrar que, para o estudo do caso brasileiro, o recorte iniciou-se em 1995, quando o país passou a praticar de maneira mais efetiva o chamado presidencialismo de coalizão. Os estudos de Inácio e Llanos (2016) já demonstraram que o formato dos gabinetes presidenciais afeta a configuração da Presidência Institucional, e, por esta razão, o estudo que aqui se desenvolveu optou por manter constante o tipo de gabinete ao longo do período analisado.

No que se refere aos temas aqui abordados, reitera-se que foram selecionados os assuntos de maior relevância para a agenda de política exterior dos dois países sob análise, a saber, as questões relativas à defesa e à segurança e o comércio internacional.

O argumento aqui desenvolvido, além de se basear na comparação entre os dois países, leva em consideração as variações longitudinais observadas no período sob análise. Tal como se observou por meio de evidências empíricas apresentadas ao longo do texto, a centralidade da política exterior pode variar em razão do tempo.

No caso dos Estados Unidos, a política exterior mostrou-se mais central no período marcado pelos atentados terrorista de 11 de setembro de 2001. No Brasil, a seu turno, esta inflexão foi identificada a partir do ano de 2003 quando foram modificados os padrões de fluxos comerciais do país.

A centralidade da política externa, caracterizada pela importância atribuída a esta matéria no bojo das políticas públicas produzidas pelo Estado, foi operacionalizada a partir de dois indicadores: a posição internacional ocupada pelos países e a competitividade da região em que eles se inserem.

A classificação do Brasil e dos Estados Unidos no que se refere à sua posição internacional foi desenvolvida a partir de sua potencialidade material (*capabilities*), bem como no seu comportamento frente aos demais países. Observou-se neste sentido, que os Estados Unidos ocupam, no período selecionado, uma posição bastante superior. Relativamente aos níveis de competitividade, a partir dos argumentos propostos Buzan e Wæver (2003), foi possível classificar os Estados Unidos como um país inserido em um contexto de maior competitividade do que aquele em que se insere o Brasil.

As variações na configuração da Presidência Institucional nestes dois países e no período cronológico aqui especificado foram indicadas a partir do número de unidades que compõem esta rede de assessoramento presidencial, do volume orçamentário a estas destinado e da existência – ou não – de unidades que lidem especificamente com os temas relacionados à política exterior dos Estados.

Foi possível, a partir da empiria, observar que houve poucas variações no número de unidades de assessoramento presidencial nos Estados Unidos entre 1989 e 2016. Entretanto, tais variações foram realizadas em períodos específicos, como na fase imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria e nos anos iniciais da década de 2000, quando o país foi marcado pelos atentados terroristas perpetrados em seu território.

No Brasil, a partir de 2003, houve uma modificação expressiva no tamanho da Presidência Institucional, que passou a abarcar uma série de conselhos setoriais que trabalhavam com temas específicos, em sua maioria relativos a políticas sociais. Nesta primeira década dos anos 2000 o Brasil superou, numericamente, a Presidência Institucional dos Estados Unidos (INÁCIO; LLANOS; NUNES, 2017).

Há, entretanto, que se considerar o volume orçamentário destinado pelos governos à estrutura da Presidência Institucional. Tal como apresentado na tabela 1, os estadunidenses investem um montante muito superior do que o Brasil nesta estrutura. Especialmente no pós-11 de setembro, o orçamento da Presidência Institucional

estadunidense foi bastante reforçado, indicando uma importante variação longitudinal do objeto analisado por esta tese.

Ademais, as variações na especialização temática da Presidência Institucional nos dois países foram identificadas a partir da existência, nos Estados Unidos, de agências direcionadas especificamente para o tratamento dos temas em tela, a saber, segurança/defesa e comércio exterior. No período sob análise, as questões afetas à segurança e à defesa estiveram relacionadas no *National Security Council* (NSC) enquanto o comércio internacional foi trabalhado pelo *Office of United States Trade Representation* (USTR), importantes estruturas de assessoramento presidencial.

A seu turno, a política externa encontra apenas uma unidade na estrutura brasileira de assessoramento presidencial. Significa dizer que tanto as questões de defesa e segurança quanto os assuntos comerciais são tratados em conjunto pela Assessoria Especial da presidência da República no Brasil.

O estudo foi organizado em quatro capítulos. O primeiro deles encarregou-se da apresentação do desenho de pesquisa e dos principais conceitos a serem utilizados para o desenvolvimento do seu argumento. Entre os conceitos mais pertinentes lá apresentados estão o de centralidade da política exterior e o de Presidência Institucional.

No segundo capítulo foram apresentados os contextos políticos e institucionais observados no Brasil e nos Estados Unidos no período selecionado para esta análise. É importante ressaltar que neste período os Estados Unidos mantiveram a sua superioridade internacional enquanto o Brasil exerceu a sua liderança regional e o *status* de uma potência média. A democracia brasileira foi caracterizada por sua alta fragmentação partidária ao passo que os Estados Unidos foram descritos como um país onde o bipartidarismo de *facto* é praticado.

A dinâmica partidária dos países aqui estudados é importante para a análise da Presidência Institucional devido à sua capacidade de definir a estrutura dos gabinetes presidenciais, tomada por Inácio e Llanos (2016) como um fator explicativo de grande relevância para o entendimento das variações na estrutura de assessoramento presidencial. Tal como apresentados pelas autoras, os presidentes brasileiros operam a partir de gabinetes multipartidários, ao passo que nos Estados Unidos os gabinetes presidenciais são montados de maneira unipartidária.

É importante, neste momento, lembrar o leitor acerca do argumento apresentado do Rudalevidge e Lewis (2005) que considera que frente às dificuldades políticas e

institucionais características do contexto de cada país, os seus presidentes tendem a modificar a estrutura da Presidência Institucional.

De acordo com os autores o processo de centralização da Presidência Institucional é realizado como resposta à observação de um contexto de hostilidade política do Congresso e das demais burocracias estatais em relação ao presidente.

O terceiro capítulo desta tese se lançou no sentido de operacionalizar as variáveis apresentadas pelo desenho de pesquisa proposto. Com base nos conceitos centrais desta tese, foram oferecidos indicadores capazes de dar subsídio à análise da oscilação na centralidade da política externa e na configuração da Presidência Institucional nestes dois países ao longo do período cronológico aqui estabelecido.

O quarto capítulo desta tese apresenta as variações observadas nas variáveis sob estudo e propõe uma explicação baseada na associação entre elas. Verificou-se uma importante discrepância entre os graus de centralidade da política exterior dos Estados Unidos e os do Brasil. Ao mesmo tempo foi possível avaliar as oscilações desta variável de forma longitudinal, evidenciando os seus picos.

Por outro lado foi possível, também, avaliar empiricamente a forma como a Presidência Institucional nestes países foi sendo alterada ao longo do tempo. Observou-se que nos anos 2000 os Estados Unidos foram superados pelo Brasil no que se refere ao número de unidades que compõem a Presidência Institucional dos países. Entretanto, relativamente aos volumes orçamentários e à especialização destas estruturas, constatou-se a superioridade dos Estados Unidos em relação ao Brasil.

Reitera-se aqui que as unidades de análise observadas para o entendimento das variações nas duas Presidências Institucionais sob análise foram o número de unidades a elas pertencentes, o volume orçamentário a elas destinado e a existência de unidades que trabalhem especificamente com os temas estabelecidos neste estudo relativos à política exterior dos países.

A despeito da grande autoridade presidencial em matérias de política externa no Brasil e nos Estados Unidos, foi possível observar, a partir do desenvolvimento desta tese que, especialmente em momentos de crise, a Presidência Institucional é afetada por fatores advindos do entrelaçamento entre a política doméstica e a política internacional. Esta constatação apresenta grande relevância para este subcampo por indicar que não é exclusividade de variáveis de natureza doméstica afetar a configuração da rede de assessoramento presidencial dos países.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 31, n.1, pp. 5-34.
- ALESSANDRO, Martín *et al.* (2013). *The role of the Center of Government: a literature review*. Technical Note no. IDB-TN-581. Washington, DC: IDB.
- ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado (2006). *O Congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- ALLISON, Graham (1971). *Essence of Decisions: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 2ª edition.
- AMES, Barry (2001). *The deadlock of Democracy in Brazil: Interests, identities, and institutions in comparative politics*. Michigan: University Michigan Press.
- AMORIM NETO, Octavio (2011). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.
- AMORIM NETO, Octavio (2006). *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Konrad Adenauer Stiftung. Editora FGV.
- AMORIM, Celso (2011). *Conversas com Jovens Diplomatas*. Editora Benvirá.
- ANASTASIA, Fátima; MENDONÇA, Christopher; ALMEIDA, Helga (2012). Política Externa e Poder Legislativo no Brasil: Jogando com as regras. *Contexto Internacional*. Vol. 34, nº2.
- ANASTASIA, Fátima; SANTOS, Manoel (2014). *Sistemas Partidários no Brasil: continuidade e mudança*. In: SOARES, Gláucio A. D.; LAVAREDA, Antonio. A relevância da Ciência Política: comentários à contribuição de Olavo Brasil de Lima Júnior. Rio de Janeiro: Editora Revan.
- ARANTES, Rogério; COUTO, Cláudio (2012). *Constitutionalizing Policy: the Brazilian Constitution of 1988 and its impact on Governance*. In: NOLTE, Detlef; SCHILLING-VACAFLOR, Almut (editors). *New Constitutionalism in Latin America: Promises and Practices*. Burlington: Ashgate Publishing Company.
- ARENAL, Celestino (1994). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 3ª Edition.
- AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert (1985). Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*. Vol. 38, n. 1.
- BANCO MUNDIAL (2018). World Bank DataBank. Disponível em: <<http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>>. Último acesso em 22 de agosto de 2018.

BATISTA, Mariana (2013). O poder no Executivo: uma análise do papel dos ministérios e da presidência no presidencialismo de coalizão brasileiro (1995-2010). *Opinião Pública*, n. 19, vol. 2, pp.449-473.

BELÉM LOPES, Dawisson (2013). *Política Externa e democracia no Brasil: ensaio de interpretação histórica*. São Paulo: Editora Unesp.

BONVECCHI, Alejandro; SCARTASCINI, Carlos (2014). The presidency and the Executive Branch in Latin America: what we know and what we need to know. *Latin American Politics and Society*. Volume 56, Issue 1, spring, pp. 144-165.

BROOKS, Stephen G.; WOHLFORTH, William C. (2008) *World out of balance-international relations and the challenge of American primacy*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

BURKE, John B. (1992). *The Institutional Presidency*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

BURKE, John (2005). The Neutral/Honest Broker Role in Foreign- Policy Decision Making: A Reassessment. *Presidential Studies Quarterly* 35(2).

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole (2003). *Regions and Powers: The Structure of International Security*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.

CAMERON, Charles M. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. New York: Cambridge University Press.

CANES-WRONE, Brandice (2006). *Who leads whom? Presidents, Policy, and the Public*. Chicago: University of Chicago Press.

CASON, Jeffrey W.; POWER, Timothy J. (2009). Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review*. Vol. 30, nº 2.

CONCÓRDIA (2018). *Base de Dados de Atos Internacionais*. Ministério de Relações Exteriores do Brasil. Disponível em: <<https://concordia.itamaraty.gov.br/>>. Último acesso em 20 de Agosto de 2018.

COOPER, Danny (2011). *Neoconservatism and American foreign policy: a critical analysis*. New York: Routledge.

COUTINHO, María Eugenia (2008). Una análisis institucional de La organización de La Presidencia em la Argentina. *Colección*.Vol. 18/19.

DAHL, Robert (2005). *Poliarquia: Participação e Oposição*. Editora da Universidade de São Paulo.

DICKINSON, Matthew J. (2005). Neustadt, New Institutionalism, and Presidential Decision Making: A Theory and Test. *Presidential Studies Quarterly* 35, no. 2.

DICKINSON, Matthew J.; LEBO, Matthew J. (2007). Reexamining the Growth of Institutional Presidency 1940-2000. *The Journal of Politics*, Vol. 69, n° 1, Feb. pp.206-219.

DANESE, Sérgio (1999). *Diplomacia presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Top Books.

DRYDEN, Steve (1995). *Trade Warriors: USTR and the American crusade for free trade*. New York: Oxford University Press.

DUROSELLE, Jean-Baptiste (2000). *Todo império perecerá*. Teoria das Relações Internacionais. Brasília, Ed. UnB.

ECKES, Alfred Jr. (2012). *Administration of Trade Policy*. In: KREININ, Mordechai; PLUMMER, Michael. *Oxford Handbook of International Commercial Policy*. New York: Oxford University Press.

ESTATÍSTICAS (2016). *Estatísticas para o estudo das relações internacionais: maio de 2016*. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). Brasília: FUNAG.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (2012). O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FLAMES, Daniel (2010). Brazil: strategic options in the changing world order. In: FLAMES, Daniel (org.). *Regional Leadership in the Global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Ashgate Publishing Limited.

FLAMES, Daniel (2007). Emerging Middle Powers' Soft Balancing Strategy: State and Perspectives of the IBSA Dialogue Forum. *GIGA Working Paper* n° 57.

FREEDMAN, Lawrence (1978). Logic, Politics and Foreign Policy Processes: a Critique of the Bureaucratic Polics Model. *International Affairs*, vol. 52, n°3.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira (2013). Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma nova perspectiva. *Contexto Internacional*, vol.35, n° 1, pp. 77-104.

GENOVESE, Michael A. (2006). *Is the Presidency Dangerous to Democracy?* In: GENOVESE, Michael; COX HAN, Lori (2006) *The Presidency and the challenge of Democracy*. New York: Palgrave Mcmillan.

GOUREVITCH, Peter (1978). The second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics. *International Organization*, Vol. 32, n° 4, pp. 881-912.

GRAY, Kevin; MURPHY, Craig (2013). Introduction: rising powers and the future of global governance. *Third World Quarterly*. Vol. 34, no. 2.

GERNER, Deborah (1995). *The Evolution of the study of foreign policy*. In: NEACK, L; HEY, J.A.K; HANEY, P.J. Foreign Policy Analysis. Continuity and change in its second Generation. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*, 44 (5).

HALPERIN, Morton H. (1972). The decision to deploy the ABM: Bureaucratic and Domestic politics in the Johnson Administration. *World Politics*, vol. 25, nº 1.

HILSMAN, Roger (1993). *The politics of Policy making in defense and foreign affairs: conceptual models and bureaucratic politics*. Third Edition. New Jersey: Prentice Hall.

HOWELL, William G. (2006). *Executives: The American Presidency*. IN: Rhodes *et al.* The Oxford Handbook of Political Institutions. New York: Oxford University Press.

HOWELL, William G. (2003). *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

HUDSON, Valerie M. (2008). *The History and Evolution of Foreign Policy Analysis*. IN: SMITH, Steve; DUNNE, Tim; HADFIELD, Amelia. Foreign Policy: theories, actors, cases. Second Edition. New York: Oxford University Press.

HUNTINGTON, Samuel (1994). *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática

HURRELL, Andrew (2009). *Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o lugar para as potências emergentes?* In: HURRELL, Andrew *et al.* Os BRICS e a Ordem Global. Rio de Janeiro: Editora FGV.

HURRELL, Andrew (2010). Regional Powers and the Global System from a Historical perspective. In: FLAMES, Daniel (org.). *Regional Leadership in the Global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Ashgate Publishing Limited.

INDERFURTH, Karl; JOHN, Loch (2004). *Fateful Decisions: Inside the National Security Council*. New York: Oxford University Press.

IKENBERRY, G. John (2006). *Liberal order & Imperial ambition*. Cambridge: Polity.

IKENBERRY, John G. (2001). *After Victory: institutions, strategic restraint, and the rebuildin of order after major wars*. Princeton: Princeton University Press.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana (2015). The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s. *Brazilian Political Science Review*, 9 (1), pp.39-64.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana (2016). The Institutional Presidency in Latin America: a comparative analysis. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 46, n. 3.

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana. *Base de Dados: Presidência Institucional em perspectiva comparada: America Latina, EUA e Europa*”. Centro de Estudos Legislativos da Universidade Federal de Minas Gerais. (FAPEMIG: APQ-00543-16, CNPQ: 425357/2016-3).

INÁCIO, Magna; LLANOS, Mariana; NUNES, Felipe (2017). *Why Expanding the Presidential Office is not a Strategy for Weak Presidents: Learning from Latin American Presidencies and US Experiences*. Paper presented at 113th APSA Annual Meeting, San Francisco, August 31 – September 3.

JAHN, Beate (2006). *Classical Theory and International Relations in context*. IN: JAHN, Beate (Ed.). *Classical Theory and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

KEOHANE, Robert (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

KEOHANE, Robert O (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics. *International Organization*, v. 23, n. 2.

KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph (1989). *Power and interdependence*. Second edition. Scott, Foresman and Company.

KRAUSE, George (2002). Separated Powers and Institutional Growth in the Presidential and Congressional Branches: Distinguishing Between Short-Run versus Long-Run Dynamics. *Political Research Quarterly*, v. 55, pp 27–57.

KUBÁLKOVÁ, Vendulka (2001). *Foreign policy, international politics, and constructivism*. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka (Ed.). *Foreign policy in a constructed world*. New York, M.E.

LANZARO, Jorge (2012). *Introducción*. In: *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*. Edited by Jorge Lanzaro. Madrid: Estudios Políticos.

LANZARO, Jorge (2013). Centro presidencial. Estudio sobre alto gobierno em Uruguay. Documento online N° 01. Montevideo: *Instituto de Ciencia Política de La Facultad de Ciencias Sociales de La Universidad de la República*.

LAYNE, Christopher (1993). The Unipolar Ilusion: Why New Great Powers Will rise. *International Security*, vol. 17, no. 4, pp. 5-51.

LEECH, Beth L. (2010). *Lobbying and Influence*. In: MAISEL, L. Sandy; BERRY, Jeffrey M. (editors). *The Oxford Handbook of American Parts and Interest groups*. New York: Oxford University Press.

LEEDS, B. A. (1999). Political institutions, credible commitments, and international cooperation. *American Journal of Political Science*, v. 43, n. 4.

- LEWIS, David E. (2003). *Presidents and the Politics of Agency Design: Political Insulation in the United States Government Bureaucracy, 1946-1997*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- LEWIS, David. E. (2008). *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2000). Instituições democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*. vol. 22, nº2.
- LIMA, Maria Regina Soares de (2013). *The Political Economy of the Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG.
- LINDBLOM, Charles E. (1993). *The policy-making process*. Third Edition. New Jersey: Prentice Hall.
- MAINWARING, Scott (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies*. 26 (2), pp.198-228.
- MALAMUD, Andrés (2013). El Mercosur: misión cumplida. *Revista SAAP*. Vol. 7, nº 2, noviembre, pp. 275-282.
- MARTIN, Lisa (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.
- MEARSHEIMER, John J. (2001). *The tragedy of Great Power politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- MÉNDEZ, José Luis (2007). La oficina presidencial y El liderazgo político en México y Estados Unidos: ¿Incertidumbre competitiva o certidumbre cooperativa? *Foro Internacional*. Vol. XLVII, N° 04
- MCCARTY, Nolan M. (2004). The Appointments Dilemma. *American Journal of Political Science* 48 (July): 413-28.
- MENDONÇA, Christopher Bahia (2013). *Assertividade do Poder Legislativo e Integração Regional: Alemanha, Brasil e Estados Unidos da América*. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- MILANI, Carlos Roberto Sanchez; PINHEIRO, Letícia (2013). Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: v.35, nº1.
- MILLER, Paul (2013). Organizing the National Security Council: I Like Ike's. *Presidential Studies Quarterly*. Vol. 43, no. 3.
- MILNER, Helen (1997). *Interests, Institutions and Information*. Princeton: Princeton University Press.

- MITCHELL, David (2010). Does Context Matter? Advisory Systems and the Management of the Foreign Policy Decision-Making Process. *Presidential Studies Quarterly* 40 (4).
- MOE, Terry (1985). *The Politicized Presidency*. In: The New Direction in American Politics. Eds. CHUBB, John E.; PETERSON, Paul E. Washington, DC: Brooklin Institution.
- MOE, Terry (1993). *Presidents, Institutions and Theory*. In: Edwards III, George, Kessel, John e Rockman, Bert, (Editors). *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MOE, Terry (1994). *The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage*. In: Michael Nelson (editor). *The Presidency and the Political System*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- MOE, Terry (2009). The Revolution in Presidential Studies. *Presidential Studies Quarterly* 39, n° 4, December.
- MORGENTHAU, Hans (1948). *Politics among Nations*. New York: Alfred A. Knopf.
- NEUSTADT, Richard E. (1960). *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: Macmillan.
- NICOLAU, Jairo (2004). *Sistemas Eleitorais*. 5ª Edição Revisada e Atualizada. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- NOLTE, Detlef (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*. v. 36.
- O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe (1988). *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões acerca de democracias incertas*. São Paulo: Vértices. Editora Revista dos Tribunais.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani (2005). *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Editora Saraiva.
- OLIVEIRA, Luciana Las Casas (2012). *BRICS but no wall versus the IBSA cement: o problema da cooperação a partir de três níveis*. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais. Belo Horizonte: PUC-MG.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu (2012). *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu (2011). *A política externa dos Estados Unidos: continuidade e mudança*. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 3. ed. ampliada e atualizada.
- PÉREZ-LIÑAN, Aníbal (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

PETERS, Guy; RHODES, R.W.A. and WRIGHT, Vincent (2000). *Administering the Summit Administration of the Core Executive in Developed Countries*. London: Palgrave/ Macmillan.

PFIFFNER, James (2005). Presidential Decision Making: Rationality, Advisory Systems, and Parsonality. *Presidential Studies Quartely* 35, no. 2.

PLANEJAMENTO (2018). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Execução Orçamentária da presidência da República 1995-2016. Disponível em <https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymos=true.>. Último acesso em 7 de julho de 2018.

PRADOS, John (1991). *Keepers of the Keyes: a history of the National Security Council from Truman to Bush*. New York: William Morrow and Company.

PRESIDÊNCIA (2018). Biblioteca da Presidência da República. Criação e Extinção de órgãos da Presidência da República e Ministérios. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/base-legal-de-governo>>. Último acesso em 6 de fevereiro de 2018.

PUTNAM, Robert (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. *International Organization*. Vol.42, nº 3.

RAGSDALE, Lyn; THEIS, John J. (1997). The Institutionalization of the American Presidency 1924-1992. *American Journal of Political Science*, Vol. 41, nº 4.

RAILE, Eric D.; PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy (2011). The Executive Toolbox: Building Legislative Support in a Multiparty Presidential Regime. *Political Research Quarterly*, v. 64: 323–34.

ROSATI, Jerel A.; SCOTT, James M (2011). *The politics of the United States Foreign Policy*. Fifth Edition, Wadsworth-Thomson Learning.

ROTHKOPF, David J. (2004). *Running the World: the inside story of the National Security Council and the architects of American Power*. New York: Public Affairs.

RUDALEVIGE, Andrew; LEWIS, David. (2005). *Parsing the Politicized Presidency: Centralization and Politicization as Presidential Strategies for Bureaucratic Control*. Trabalho apresentado na Reunião Anual da American Political Science Association, Washington, DC, 3-6 de setembro.

RUDALEVIGE, Andrew (2002). *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

RUDALEVIGE, Andrew (2009). The Administrative Presidency and Burocratic Control: implementing a research agenda. *Presidential Studies Quarterly* 39, nº1.

SARTORI, Giovanni (1994). *A teoria da Democracia Revisitada*. Vol. 1- o debate contemporâneo. São Paulo, Ática.

SARQUIS, José Buainain (2011). *Comércio Internacional e Crescimento Econômico no Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (1994). A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org). *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura/USP.

SENNES, Ricardo U. (2010). *Intermediate Countries and the Multilateral Arenas: The case of Brazil in the GATT and UN Security Council between 1980 and 1995*. IN:

HURRELL *et al.*, *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Woodrow Wilson International Center for Scholars: Latin American Program.

SIPRI YEAR BOOK (2018). *Armaments, Disarmament and International Security*. Oxford University Press.

SIPRI (2018). Arms Industry Database. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/armsindustry>>. Último acesso em: 20 de Agosto de 2028.

SPEKTOR, Matias (2010). Brazil: The Underlying Ideas of Regional Policies In: FLAMES, Daniel (org.). *Regional Leadership in the Global system: ideas, interests and strategies of regional powers*. Ashgate Publishing Limited.

TSE (2017). Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Último acesso em 20 de agosto de 2018.

TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. Editora da Universidade de São Paulo.

UN (2018). United Nations Peacekeeping. Disponível em: <<https://peacekeeping.un.org/en>>. Último acesso em 20 de agosto de 2018.

USDS (2018). *Public Diplomacy and Public Affairs* (Search System). Disponível em: <<https://www.state.gov/r/index.htm>>. Último acesso em 12 de julho de 2018.

USTR (2018). Office of the United States Trade Representative: Executive Office of the President. Disponível em: <<https://ustr.gov/about-us/advisory-committees>>. Último acesso em 15 de agosto de 2018.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (2010). *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva*. São Paulo: Editora Unesp.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. (2012). *Os Estados Unidos no desconcerto do mundo: ensaios de interpretação*. São Paulo: Editora Unesp.

- VIEIRA, Marco Antonio; ALDEN, Chris (2011). India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership. *Global Governance* 17.
- VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2011). *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP.
- VIOTTI, Paul R. (2005). *American Foreign Policy and National Security: A documentary Record*. New Jersey: Pierson Prentice Hall.
- VIZENTINI, Paulo F. (2013). *A projeção internacional do Brasil (1930-2012): diplomacia, segurança e inserção na economia mundial*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- VIZENTINI, Paulo F. (2004). *The FTAA and US Strategy: a Southern point of view*. IN: VIZENTINI, Paulo F.; WIESEBROM, Marianne L. *Free Trade for Americas? The United State's Push for the FTAA Agreement*. London; New York: Zed Books.
- WALTZ, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Company.
- WHITE HOUSE (2018). *Executive Office of the President*. Disponível em: <<https://obamawhitehouse.archives.gov/administration/eop>>. Último acesso em 29 de agosto de 2018.
- WHITE HOUSE (2018a). HistoricalTables. Outlays by agency 1962-2020. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/omb/historical-tables/>>. Último acesso em 07 de agosto de 2018.
- WILDAVSKY, Aaron (1966). The two presidencies. *Trans-action Society*: v.4, nº2, pp. 7-14.
- WTO (2018). World Trade Organization. Statistics. Disponível em: <https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm>. Último acesso em 30 de julho de 2018.