

10° ENCONTRO ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA
Belo Horizonte, 30 de agosto a 2 de setembro de 2016

Área Temática: Política Externa

**“O PRESIDENTE PRECISA DE AJUDA”: O PAPEL DO ASSESSORAMENTO
PRESIDENCIAL NO BRASIL PARA TEMAS DE POLÍTICA EXTERNA**

Christopher Bahia Mendonça
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

RESUMO

O Brasil passou, nos anos 1980, por um importante processo de redemocratização. Após um período de mais de vinte anos sob o comando de presidentes militares (1964-1985) o país voltou à democracia em 1985 quando, ainda que de forma indireta, elegeu o primeiro presidente da República dessa nova era.

Tancredo Neves, ao ser eleito pelo Colégio Eleitoral, recebeu a árdua tarefa de conduzir o Brasil no caminho de uma nova conjuntura nacional. Caberia também ao presidente eleito unir as várias forças políticas e sociais em torno de um objetivo comum: reformar as instituições do país, tornando-o mais democrático.

No plano internacional, coube ao presidente Tancredo Neves apresentar ao mundo a transição política que estava sendo vivenciada pelos brasileiros naquele momento. Ciente de sua pouca experiência em assuntos internacionais, o presidente eleito nomeou como membro de sua equipe um diplomata de carreira – o Embaixador Rubens Ricupero – que teria a função de assessorá-lo nesse tema. Seguiu o presidente Tancredo para um périplo entre vários países, buscando firmar novas parcerias internacionais e fortalecer as já existentes.

Antes mesmo de tomar posse como presidente da República, Tancredo Neves faleceu em um hospital em São Paulo, vítima de uma infecção generalizada. O seu companheiro de chapa – José Sarney – cumprindo o rito constitucional foi empossado em março de 1985 a tal cargo. Poucas modificações foram feitas pelo presidente Sarney na configuração da equipe de governo montada por Tancredo. Manteve-se, por exemplo, a nomeação do Embaixador Ricupero como assessor especial da presidência para assuntos internacionais.

Nos mais de trinta anos passados desde o início do governo Sarney, essa função específica de assessoramento presidencial foi mantida por todos os demais presidentes. Atualmente institucionalizada com base na Lei 10.683 de 2003, a Assessoria Especial da Presidência da República dá suporte informacional ao chefe do Poder Executivo no Brasil para a tomada de decisão em temas de política exterior.

O objetivo central da presente proposta é, utilizando-se de uma metodologia qualitativa, desenvolver uma comparação longitudinal entre os diferentes mandatos presidenciais compreendidos entre 1985 e 2014, estabelecendo critérios para identificar qual foi o papel desenvolvido por essa Assessoria desde a sua criação.

Como resultado de pesquisa sobre o tema, observou-se que existem importantes diferenças no protagonismo dessa unidade institucional ao longo dos anos de sua existência, sendo esta impactada tanto por variáveis do nível doméstico quanto internacional.

1. Apresentação dos conceitos nucleares

Esta primeira parte do artigo tem como objetivo apresentar as principais ferramentas analíticas pertinentes à construção da proposta que aqui se desenvolve. Serão, nesse sentido, definidos os conceitos nucleares deste trabalho, tais como *política externa* e *presidência institucional*. Dada a limitação de tempo para a organização deste trabalho, considera-se o mesmo uma proposta a ser desenvolvida de forma mais apurada no futuro. Por ora, apresentar-se-á, ainda de forma descritiva, e, portanto sem pretensões explicativas, analisar o assessoramento presidencial para assuntos internacionais no Brasil redemocratizado a partir dos anos 1980.

O estudo que aqui se desenvolve busca avolumar 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 América do Sul e os possíveis fatores de impacto sobre a região.

Análises sobre a política exterior dos Estados receberam maior sistematização acadêmica no contexto posterior à 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, nesse período, como atores voltados principalmente para a ampliação do seu poder no interior do 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 incapaz de expressar o verdadeiro interesse nacional dos países.

Ao final da Guerra Fria, outras abordagens foram ganhando relevância. Partindo do argumento de Allison (1971), que buscou incorporar aos estudos de política externa fatores do nível doméstico dos Estados, importantes análises foram realizadas. Uma das mais importantes é a de Putnam (1988). O autor afirma que há um problema de cooperação entre os Estados, informado pelo nível doméstico: as negociações internacionais seriam, portanto, dependentes das expectativas dos atores políticos no interior dos Estados, sujeitas, portanto, à dinâmica de suas instituições.

Tratando da relação entre política externa e democracia, Lima (2000) considera a política externa semelhante às demais políticas públicas empreendidas pelo Estado,

responsável pela produção de efeitos distributivos que devem ser sujeitos à apreciação das instituições democráticas. Tais argumentos abriram possibilidades analíticas promissoras, incentivando um grande número de trabalhos que pretendem entender o papel das instituições domésticas na política exterior. Ao citar Sanchez *et al*, Belém Lopes (2013) defende que, sendo uma política pública, é natural e importante que a formulação da política externa conte com a participação dos diversos atores da sociedade.

Para definir o que é a política externa, Arenal (1994) realiza o esforço de diferenciá-la de 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. Nesse sentido, tanto Estados quanto organismos não estatais podem estar relacionados a esse conceito. Por sua vez, *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 uma política exterior por não ser um ator estatal. O Estado é, portanto, o principal ator a ser considerado pela presente proposta.

A política exterior refere-se, nesse 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).

A política externa, considerada uma política pública como outra qualquer (LIMA, 2000) no que se refere à produção de efeitos distributivos entre atores domésticos, se diferencia das demais em dois importantes aspectos: o primeiro deles, quanto ao seu direcionamento – para fora do Estado – e em segundo lugar, pela sua capacidade de aglutinar uma série de assuntos em sua composição, tais como segurança, economia, integração regional, cooperação internacional, etc. (MENDONÇA, 2013).

Há de se salientar que, ao considerar a política exterior como uma política pública, 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 e implementação dessa política. A política exterior é, nesse sentido, além de uma política de Estado, uma política de governo que pode, a seu turno, variar de acordo com as decisões tomadas no plano doméstico (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Entende-se que a referência à política externa de um país deve levar em consideração dois planos analíticos 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 dos acordos outrora

realizados (PUTNAM, 1988). Há de se esclarecer que, embora o autor tenha se utilizado de um recurso explicativo que diferencia dois ambientes específicos de ação dos atores políticos, esses níveis são interpenetráveis e justapostos de forma que um tenha a capacidade de atuar na dinâmica do outro tal como uma via de mão dupla (MILNER, 1997).

Para analisar o nível doméstico, o estudo que aqui se apresenta tomará para si as definições do Novo Institucionalismo da Escolha Racional (HALL; TAYLOR, 1996; TSEBELIS, 1998). Para essa abordagem teórica, as instituições devem ser observadas como as regras formais que limitam a ação dos atores auto-interessados e maximizadores dos seus ganhos. Nesses 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. Essa escolha teórica faz com que sejam objeto de estudo da presente proposta – 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, o que pode ser chamado de política externa materializada (BELÉM LOPES, 2013). Definir o que é democracia é um exercício indispensável para se entender o processo decisório da política exterior em contextos democráticos.

Reconhecidamente o conceito de democracia é um conceito de difícil apreensão, por se tratar, esse, de um valor ainda abstrato. Nesse sentido, o trabalho que aqui se desenvolve toma como referência a operacionalização de Poliarquia proposta por 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 proposta analisar o grau de poliarquização do regime político brasileiro, é indispensável apresentar o conceito a ser utilizado para definir o contexto decisório democrático que aqui será aqui apresentado.

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). 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.

Vale aqui retomar o argumento apresentado por Sartori (1994) que defende que toda decisão política é, por natureza, uma decisão coletivizada. O termo “coletivizada”, utilizado pelo autor para adjetivar uma decisão política, chama a atenção para o destino dos efeitos produzidos por essas decisões: os cidadãos, a coletividade. Aplicando-se esse conceito à lógica do processo decisório em política exterior, admite-se que tais decisões tomadas a respeito dessa matéria específica estão diretamente ligadas às demandas dos cidadãos e, portanto, devem submeter-se à interferência das instituições políticas em se tratando de contextos democráticos.

Como objeto desta proposta de estudo, 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 dessas decisões políticas. Entre esses, 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 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.

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 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 atores governamentais e agentes da sociedade (FARIA, 2012) e sobre o papel do presidente da República (DANESE, 1999) foram realizados para a política exterior do Brasil.

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 se refere 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 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 favoreçam 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.

Tal como fora acima mencionado, a política exterior é um campo de estudos que conecta dois diferentes níveis de análise (PUTNAM, 1988). Para a realização de estudos dessa natureza, defende Milner (1997), é indispensável pensar, de forma associada os efeitos do plano doméstico no plano internacional e vice-versa. Significa dizer, nesse sentido, que as decisões de política externa podem ser impactadas tanto por variáveis do nível doméstico (nível II) quanto do nível internacional (nível I).

Milner (1997) ao estudar os impactos das instituições domésticas na política externa dos países já defendeu 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 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, 1989).

Dada a consolidação da posição internacional do Brasil, principalmente a partir da promulgação da sua nova Constituição em 1988, será este o recorte temporal empreendido pelo estudo em tela. Há de se observar, todavia, que no período compreendido entre 1988 e 1995, ano da posse do presidente Fernando Henrique Cardoso, não houve no Brasil governos de coalizão. 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 brasileira, tal informação deverá ser considerada.

A partir de um viés predominantemente qualitativo, sugere-se a operacionalização de variáveis que, buscando sempre a clareza dos seus indicadores abrirá mão de uma potencial pretensão generalizante – que poderia ser realizadas com o uso de técnicas diferentes e com maior número de casos.

2. Estudos presidenciais e política exterior

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 D. 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 na democracia dos Estados Unidos tomando como referências variáveis ligadas às características pessoais do presidente.

Nos anos 1980, sem desconsiderar a importância da contribuição acadêmica dos estudos até ali produzidos, alguns autores especialistas em estudos presidenciais começaram a chamar a atenção para as debilidades do campo. O primeiro desses críticos foi Edwards 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 no 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 desse campo 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) indica que, comparados a outros sub-campos 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, Moe divulga um importante trabalho – *“The politicized Presidency”* – que chama a atenção para a carência de estudos que levem em consideração variáveis de natureza institucional.

O próprio Moe contribuiu de forma muito positiva com esse movimento chamado de “Revolução dos Estudos Presidenciais”, cunhando o conceito de presidência institucional¹ (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 e implementá-lo (MOE, 1993). O título da presente proposta está inserida neste contexto histórico: nos anos 1940 abriu-se uma campanha pelo presidente Franklin D. Roosevelt chamada “*the president needs help*” incentivando a criação de um grupo de assessoramento que desse suporte informacional ao presidente dos Estados Unidos.

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.

Baseando-se na perspectiva da Escolha Racional, Cameron (2000) desenvolveu um importante estudo que busca explicar o papel do veto presidencial na democracia dos Estados Unidos. A partir desse estudo, o autor busca entender a ação racional dos presidentes no sentido de utilizar-se de uma estratégia unilateral garantida constitucionalmente para equilibrar o seu poder frente ao Congresso.

A seu turno, McCarty (2004) baseando-se também em uma lógica de ação racional, buscou explicar os dilemas decisórios presentes nas relações entre os Poderes na formulação e na implementação das políticas públicas. Para tal, o autor buscou entender a utilização das nomeações feitas pelos presidentes aos cargos burocráticos do Estado como ferramenta de sucesso presidencial.

De forma distinta dos estudos que buscam analisar as estratégias adotadas pelos presidentes no sentido de facilitar a barganha política com outros atores, Howell (2003) buscou entender a capacidade presidencial de agir por si mesmo. Comparando longitudinalmente as ações unilaterais dos presidentes americanos, o autor consegue destacar os impactos dessa estratégia no processo decisório daquele país, tomando sempre como referência os preceitos da Escolha Racional.

¹Referindo-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).

Canes-Wrone (2006), por sua vez, destaca a relevância do contato dos presidentes com os atores da opinião pública que, em determinadas situações, são capazes de empoderar o chefe do Poder Executivo, dando-lhe maior capacidade de projetar os seus interesses na produção das políticas públicas do país.

Especificamente sobre as burocracias que circundam o presidente da República, destacam-se os trabalhos de Lewis (2003) e Pfiffner (2005) que têm por objetivo entender os impactos do assessoramento presidencial nos processos decisórios, no sentido de diminuir as assimetrias informacionais do presidente frente aos demais atores políticos.

Há, ainda, trabalhos importantes nesse sentido que buscam explicar as estratégias presidenciais referentes ao desenho burocrático das unidades políticas a ele submetidas. Entre esses trabalhos, destacam-se o de Rudalevidge (2002) sobre centralização e o de Lewis (2008) sobre politização.

Rudalevidge (2009) indica que alguns desses estudos tomaram como foco o processo de formulação de políticas públicas específicas, ao passo que outros se debruçaram sobre o entendimento da execução das mesmas, levando sempre em consideração o relacionamento do presidente com as demais estruturas institucionais presentes nas democracias. Especificamente sobre o assessoramento do presidente para assuntos de política externa, que é a matéria da proposta 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 do Sul. 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. Há ainda o reconhecido esforço de Inácio e Llanos (2015) no sentido de comparar as presidências institucionais no Brasil e na Argentina.

Sobre as diversas funções que podem ser exercidas pela presidência institucional, Alessandro *et al.* (2013) apresenta algumas delas: 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 de 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 – cidadãos e agências estatais – o alcance das políticas públicas idealizadas e implementadas pelo presidente.

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. 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.

Uma importante consideração feita por Alessandro *et al.* (2013) é que a presidência institucional pode ser analisada de diferentes maneiras, a depender do tema em tela. Com base nessa afirmação, o presente trabalho optou pelo recorte da política externa. Serão, portanto, analisadas as agências ligadas diretamente ao presidente da República – e por conseqüência classificadas como parte da presidência institucional – que tenham como matéria o tema de política externa. A partir de um viés mais qualitativo, buscar-se-á, também, identificar a importância dessas unidades específicas no contexto completo da presidência institucional.

Inácio e Llanos (2015) indicam que desde os anos 1930, sob o governo do presidente Getúlio Vargas, o Brasil conta com estruturas institucionais de assessoramento do presidente da República em assuntos diversos. De acordo com a Secretaria de Comunicação da presidência da República no Brasil, o primeiro registro de assessoramento presidencial para assuntos de política exterior é de 1970, durante o governo Médici (Decreto 66.347). Tal assessoria mantém-se até os dias de hoje, ainda que com algumas alterações, sob o título de Assessoria Especial da presidência da República.

3. Considerações Finais

O objetivo central da presente proposta é comparar, de forma longitudinal, a composição das assessorias presidenciais para assuntos de política externa no período posterior à redemocratização brasileira, iniciando-se a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988 até os dias atuais. Embora tenha tido o seu nome (título) alterado ao

longo da história recente do país e até mesmo as suas atribuições e funções, a presidência da República conta desde o presidente Tancredo Neves com uma assessoria especializada em assuntos internacionais. Na maioria do tempo tal assessoria foi chefiada por um diplomata de carreira.

No governo do presidente José Sarney chefiou tal agência, em primeiro lugar o Embaixador Rubens Ricupero e em um segundo momento o Embaixador Luiz Felipe Seixas Corrêa. No governo do presidente Fernando Collor, o titular de tal assessoria foi o Embaixador Gelson Fonseca. O presidente Itamar Franco nomeou para tal cargo a diplomata Vera Pedrosa Martins de Almeida que permaneceu em sua posição burocrática ainda no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso. Passaram pela chefia desta agência, ainda no governo FHC os diplomatas Vilmar Farias, Gelson Fonseca Júnior e Eduardo Santos. Durante os governos petistas (Lula da Silva e Dilma Rousseff) tal assessoria foi chefiada pelo Professor Marco Aurélio Garcia até que em 2016, com o afastamento da presidente Rousseff o mesmo foi substituído pelo Embaixador Fred Arruda no governo do presidente Michel Temer.

Pretende-se, a partir da descrição da evolução histórica dessa agência, verificar o seu papel e a sua importância na presidência institucional ao longo do período aqui apresentado. Poder-se-á, em momento posterior, produzir, também, estudos comparativos que busquem analisar agências de assessoramento análogo em outros países da região ou até mesmo em comparação aos Estados Unidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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 ed.

AMORIM NETO, Octavio (2011). *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Elsevier.

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.

ARENAL, Celestino del (1994). *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 3ª Ed.

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. Pages 144-165.

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).

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*, v. 30, n. 2.

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.

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

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

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.

GERNER, Deborah (1995). *The Evolution of the study of foreign policy*. In: NEACK, L; HEY, J.A.K; HANEY, PJ. 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).

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 (2005). Foreign Policy Analysis: actor-specific theory and the ground of international relations. *Foreign Policy Analysis*. Volume 1, Issue 1, p. 1-30.

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.

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

KEOHANE, Robert; NYE JR., Joseph (1989). *Power and interdependence*. 2.ed. Scott, Foresman and Company.

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*.

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 (2005). Aspiração internacional e política externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, vol. 19, no. 82.

LIMA, Maria Regina Soares de (2000) Instituições democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*. vol. 22, n°2.

LIMA, Maria Regina Soares de (2013). *The Political Economy of the Brazilian Foreign Policy: Nuclear Energy, Trade and Itaipu*. Brasília: FUNAG.

MARTIN, Lisa (2000). *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press.

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 Likelke's. *Presidential Studies Quarterly* 43 (3).
- MILNER, Helen (1997). *Interests, Institutions and Information*. Princeton: Princeton University Press.
- 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, (Eds.) *Researching the Presidency: Vital Questions, New Approaches*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MOE, Terry (1994). *The Presidency and the Bureaucracy: The Presidential Advantage*. In: Michal Nelson (ed.) *The Presidency and the Political System*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- MOE, Terry (2009). The Revolution in Presidential Studies. *Presidential Studies Quartely* 39, nº 4, December.Center for de Study of the Presidency.
- MORGENTHAU, Hans (1948). *Politics among Nations*. New York: Alfred A. Knopf.
- NEUSTADT, Richard E. (1960). *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: Macmillan.
- PETERS, Guy; RHODES, R.W.A. and WRIGHT, Vincent (2000). *Administering the Summit Administration of the Core Executive in Developed Countries*. London: Palgrave/ Macmillan.
- PUTNAM, Robert (1988). Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. *International Organization*.Vol.42, nº 3.
- 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.
- SARTORI, Giovanni (1991). Comparing and Miscomparing. *Jornal of Theorical Politics*, 3(3), p. 243-257.
- TSEBELIS, George (1998). *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. Editora da Universidade de São Paulo.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel (2011). *A política externa brasileira: a busca da autonomia de Sarney a Lula*. São Paulo: Editora UNESP.

WALTZ, Kenneth (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass., Addison-Wesley Publishing Company.